

Les Cahiers de droit

L'équité procédurale

Robert Dupont et Laurent Lesage



Volume 32, numéro 2, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043087ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043087ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dupont, R. & Lesage, L. (1991). L'équité procédurale. *Les Cahiers de droit*, 32(2), 485–539. <https://doi.org/10.7202/043087ar>

Résumé de l'article

Dans l'arrêt *Nicholson* rendu en 1979, la Cour suprême reconnaissait sans ambages l'existence au Canada d'une obligation d'agir équitablement incombant aux organismes administratifs. Plus d'une dizaine d'années plus tard, malgré une abondante jurisprudence et littérature sur le sujet, les contours de la notion d'équité demeurent encore flous pour plus d'un juriste. Afin de mieux circonscrire la portée et définir la nature de cette obligation, les auteurs offrent une synthèse et une analyse de la jurisprudence canadienne selon les principaux domaines ou secteurs du droit où cette notion a été développée et appliquée, en particulier, les organismes publics chargés de faire enquête, ceux dont la décision affectent le droit d'une personne d'exercer sa profession et les institutions carcérales.

L'équité procédurale

M^e Robert DUPONT
M^e Laurent LESAGE*

Dans l'arrêt Nicholson rendu en 1979, la Cour suprême reconnaissait sans ambages l'existence au Canada d'une obligation d'agir équitablement incombant aux organismes administratifs. Plus d'une dizaine d'années plus tard, malgré une abondante jurisprudence et littérature sur le sujet, les contours de la notion d'équité demeurent encore flous pour plus d'un juriste. Afin de mieux circonscrire la portée et définir la nature de cette obligation, les auteurs offrent une synthèse et une analyse de la jurisprudence canadienne selon les principaux domaines ou secteurs du droit où cette notion a été développée et appliquée, en particulier, les organismes publics chargés de faire enquête, ceux dont la décision affectent le droit d'une personne d'exercer sa profession et les institutions carcérales.

In Nicholson (1979), the Supreme Court of Canada recognized the existence of a duty to act fairly upon administrative decision-makers. In spite of numerous judgments rendered and literature found on the subject since then, the concept of fairness remains extremely difficult to define. The authors believe that the following summary and analysis of Canadian case-law on procedural fairness focussed on three of its main fields of application (public inquiries, decision from public bodies affecting a person's employment and decisions within penal institutions) will allow a better understanding of the nature and scope of the duty to act fairly.

* Avocats, Montréal.

	<i>Pages</i>
1. Historique	487
1.1. Apparition de la notion d'équité en droit britannique	488
1.2. Apparition de la notion d'équité procédurale au Canada	492
2. La nature et la portée de l'obligation d'agir avec équité	496
2.1. Origine des notions de justice naturelle et d'équité procédurale	496
2.2. Nature et caractéristiques de l'obligation d'agir équitablement	498
2.2.1. Le devoir d'équité : un contenu strictement procédural	498
2.2.2. La règle <i>audi alteram partem</i> et la règle d'impartialité	499
2.2.3. Caractère variable et discrétionnaire du contenu du devoir d'équité	501
2.3. La notion d'équité et le modèle du « continuum » des actes administratifs	502
2.4. Distinction entre les actes administratifs et quasi judiciaires : impact de l'obligation d'agir équitablement	503
3. La notion d'équité selon le domaine d'application	505
3.1. L'obligation d'agir équitablement incombant aux organismes chargés de faire une enquête	505
3.1.1. Situation prévalant avant l'apparition de la notion d'équité	505
3.1.2. Situation depuis l'apparition de la notion d'équité	506
3.1.3. L'étendue des garanties procédurales en matière d'enquête et la qualification du processus	510
3.1.4. La notion d'équité englobe-t-elle le droit à une enquête à être tenue dans un délai raisonnable ?	512
3.1.5. La portée de l'article 23 de la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	513
3.2. Le devoir d'équité incombant aux organismes publics dont les décisions affectent le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi :	515
3.2.1. Les arrêts <i>Nicholson, Kane</i> , et <i>Knight</i>	515
3.2.2. La notion de charge publique	516
3.2.3. Quelques exemples fournis par la jurisprudence	520
3.2.4. L'existence d'un autre recours à l'encontre d'un congédiement ou d'une autre sanction	523
3.3. La notion d'équité en milieu carcéral	525
3.3.1. Impact de l'arrêt <i>Martineau</i>	525
3.3.2. Le droit d'un détenu d'être informé des motifs d'une décision prise contre lui et de se faire entendre à ce sujet	526
3.3.3. Le droit à l'assistance d'un avocat	530
3.3.4. Impact de l'article 7 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	532
3.4. Autres autorités administratives assujetties aux exigences de l'équité procédurale	534
3.4.1. Le cabinet ou le conseil des ministres	534
3.4.2. Les décisions des autorités ministérielles	537
3.4.3. Les décisions des autorités municipales	537
Conclusion	538

Depuis l'avènement de l'arrêt *Nicholson*¹ de la Cour suprême du Canada rendu en octobre 1978, il n'est plus permis de douter que la notion d'équité procédurale en droit administratif, développée par les tribunaux anglais, trouve application en droit canadien. Depuis plus de douze ans maintenant, ce concept a fait l'objet de nombreuses études au pays et a été appliqué à moult reprises par nos tribunaux.

Ce texte se veut, entre autres, une synthèse de l'abondante littérature et jurisprudence qui existe sur le sujet à cette étape de l'« histoire interprétative » de la notion d'équité procédurale, qui demeure encore floue et nébuleuse pour plus d'un juriste. À cet égard, nous pourrions évoquer, mi-sérieux, mi-blagueurs, l'image employée par le juge Lawton de la Cour d'appel britannique qui disait :

From time to time during that period lawyers and judges have tried to define what constitutes fairness. Like defining an elephant, it is not easy to do, although fairness in practice has the elephantine quality of being easy to recognize.²

ou celle plus poétique exprimée par le juge MacKinnon de la Cour d'appel de l'Ontario :

[...] it may be that what constitutes fairness is, like beauty, to be found in the eye in the beholder.³

Mais ce texte se veut principalement une analyse de la portée et de l'application du concept d'équité procédurale à l'égard de différents domaines du droit et de différents organismes administratifs ou institutions publiques.

Toutefois avant d'entreprendre cette analyse « sectorielle » il importe, dans un premier temps, de tracer un bref historique du développement de la notion d'équité procédurale et de cerner les grandes lignes qui définissent celle-ci en établissant les éléments de comparaison entre cette notion et ce qu'il est convenu d'appeler les principes de justice naturelle.

1. Historique

La notion d'équité procédurale ou en anglais le *duty to act fairly* n'a véritablement de sens que si on examine le contexte de son apparition et de son développement depuis l'époque où cette expression fut, pour la première fois, utilisée pour qualifier un type d'obligation incombant à une personne ou à un organisme exerçant un pouvoir conféré par la loi.

1. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, (1979) 1 R.C.S. 311.

2. *Maxwell v. Department of Trade and Industry*, (1974) 1 Q.B. 523, 539.

3. *Re Webb and Ontario Housing Corporation*, (1978) 93 D.L.R. (3d) 187, 196.

On conviendra que l'introduction par les tribunaux d'une obligation par l'administration d'agir équitablement ne signifie pas que les cours de justice cautionnaient auparavant l'action inéquitable. Plutôt, comme nous pourrions le constater, l'émergence, en droit britannique et quelques années plus tard en droit canadien, du concept de l'équité procédurale est fondamentalement lié au désir, voire à la nécessité, de se libérer de la rigidité inhérente à la classification traditionnelle des décisions de l'administration fondée sur une distinction entre les pouvoirs administratifs et quasi judiciaires.

1.1. Apparition de la notion d'équité en droit britannique

Bien que l'expression *duty to act fairly* apparaisse pour la première fois dans un arrêt rendu en 1967 par la Cour du Banc de la Reine dans *In re H.K. (an infant)*⁴, c'est à lord Reid que revient le mérite d'avoir posé les premiers jalons de la nouvelle approche permettant l'élaboration de la notion d'équité procédurale en droit administratif dans le célèbre arrêt de la Chambre des lords *Ridge v. Baldwin*⁵. L'importance historique de cet arrêt mérite que l'on s'y attarde.

Le litige dont la Cour était saisi dans cette affaire est né de la décision d'un comité de surveillance (*watch committee*) de démettre M. Ridge de ses fonctions de constable-chef du *County Borough of Brighton*. L'appelant a contesté la validité de cette décision en alléguant que le comité de surveillance avait violé les principes de justice naturelle en rendant une décision sans l'informer au préalable des motifs de son congédiement et sans lui accorder la possibilité d'être entendu à ce sujet⁶.

Le principal mérite de lord Reid est d'avoir écarté une jurisprudence relativement récente à cette époque, selon laquelle les « décisions administratives » de ministres, d'officiers et d'organismes de toutes sortes n'étaient pas viciées par le fait que les parties affectées par ces décisions n'aient pas eu l'opportunité de présenter leur version des faits. Procédant à une longue analyse historique de la jurisprudence sur la question de l'applicabilité des principes de justice naturelle, lord Reid s'attaqua à la déformation dans la jurisprudence plus récente du sens des propos suivants de lord Atkin dans *Rex v. Elec. Commrs.* :

The operation of the writs [of prohibition and certiorari] has extended to control the proceeding of bodies which do not be and would not be recognized as courts of justice. Wherever any body of person having legal authority to determine questions affecting the rights of subjects *and having the duty to act judicially*, act in

4. *In re H.K. (an infant)*, (1967) 2 Q.B. 617, 630 (propos de lord Parker).

5. *Ridge v. Baldwin*, (1964) A.C. 40.

6. *Id.*, p. 64.

excess of their legal authority, they are subject to the controlling jurisdiction of the King's Bench Division exercised in these writs.⁷

Ces propos de lord Atkin, et particulièrement l'emploi de la particule « and » au lieu de « or », ont été interprétés par la suite, nous raconte lord Reid, comme posant une condition supplémentaire à l'exercice par les tribunaux du pouvoir de contrôle des décisions administratives. Il ne suffisait pas, pour autoriser l'intervention du tribunal supérieur, qu'une décision administrative touche les droits des citoyens ; la décision devait être assujettie à l'obligation d'agir de façon judiciaire.

Cette approche restrictive a eu pour conséquence de répartir les décisions des organismes administratifs en deux catégories : les actes judiciaires ou quasi judiciaires assujettis au pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures ; et les actes administratifs qui échappent à ce contrôle. Elle fut consacrée par lord Hewart de la Chambre des lords en 1928 dans *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly*⁸, et fut réitérée en 1951 par le Conseil privé cette fois dans *Nakkuda Ali v. Jayaratne*⁹.

C'est à la restriction du pouvoir de contrôle des décisions des organismes administratifs formulée dans les deux arrêts ci-haut mentionnés que lord Reid s'est attaqué dans *Ridge v. Baldwin*. Le passage suivant extrait de cet arrêt est d'ailleurs indicatif à ce sujet :

If Lord Hewart meant that it is never enough that a body simply has a duty to determine what the right of an individual should be, *but that there must always be something more to impose on it a duty to act judicially before it can be found to observe the principles of a natural justice, then that appears to be impossible to reconcile with the earlier authorities.*¹⁰

En affirmant ainsi la possibilité que les principes de justice naturelle s'appliquent à un organisme qui n'est pas assujetti à un devoir d'agir judiciairement, lord Reid a créé une brèche importante dans l'approche traditionnelle en matière de révision judiciaire et a pavé la voie à la notion d'équité qui n'a pas tardé à se tailler une place en droit administratif.

La notion de « l'obligation d'agir équitablement » apparaît donc pour la première fois dans un arrêt rendu en 1967 par la Cour du Banc de la Reine dans *In re H.K. (an infant)*¹¹. Dans cette affaire, un agent d'immigration de l'aéroport de Londres avait émis une ordonnance à l'endroit d'un mineur muni d'un passeport pakistanais lui enjoignant de quitter le pays.

7. *Rex v. Elec. Commrs.*, (1924) 1 K.B. 171, 205. (L'italique est de nous.)

8. *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly*, (1928) 1 K.B. 411, 415.

9. *Nakkuda Ali v. Jayaratne*, (1951) A.C. 66.

10. *Ridge v. Baldwin*, *supra*, note 5, p. 75. (L'italique est de nous.)

11. *In re H.K. (an infant)*, *supra*, note 4.

H.K. contesta cette ordonnance devant les tribunaux en alléguant que l'officier d'immigration était tenu de se conformer aux principes de justice naturelle puisqu'il exerçait une fonction de nature quasi judiciaire.

Lord Parker exprima des doutes quant à la nature judiciaire ou quasi judiciaire du pouvoir exercé par l'agent d'immigration. À son avis, cette question n'était cependant pas déterminante en regard de celle de l'application des principes de justice naturelle. Ainsi, tout comme lord Reid dans *Ridge v. Baldwin*¹², lord Parker jugea que l'obligation d'agir de façon judiciaire n'était pas une condition *sine qua non* à l'obligation de respecter les principes de justice naturelle. C'est alors qu'il introduisit la notion de « l'obligation d'agir équitablement » (le *duty to act fairly*) pour qualifier le type d'obligation incombant aux agents ou aux organismes qui sont tenus de se conformer aux principes de justice naturelle sans pour autant qu'on les assimile à des organismes judiciaires ou quasi judiciaires.

Ces propos confirmaient ainsi la répudiation (déjà exprimée par lord Reid dans *Ridge v. Baldwin*) de la règle dégagée entre autres de l'affaire *Nakkuda Ali*¹³, à l'effet que le contrôle des tribunaux supérieurs ne puisse s'exercer qu'à l'égard des organismes assujettis à un devoir d'agir de manière judiciaire.

Bien qu'en l'espèce, lord Parker fut d'avis que les officiers d'immigration avaient agi de manière équitable, on peut constater qu'à la suite de cet arrêt le « devoir d'agir équitablement » (*duty to act fairly*) faisait désormais partie du vocabulaire utilisé en droit administratif britannique.

Dans une décision rendue deux ans plus tard, lord Denning de la Cour d'appel britannique a dissipé tout doute à cet égard dans une affaire concernant encore une fois une question d'immigration. Dans l'affaire *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*¹⁴, il affirma qu'un officier public était tenu à un devoir d'agir équitablement lorsqu'il décidait de ne pas prolonger les permis de séjour aux fins d'étude délivrés à des étudiants étrangers, bien que cette décision soit qualifiée d'administrative. D'autre part, tout en reconnaissant l'existence d'une telle obligation dans le cas où une décision affecte les droits d'une personne, lord Denning a formulé une première limite sur la portée de cette obligation, la conditionnant à la présence d'un droit, d'un intérêt ou d'une attente légitime (*legitimate expectation*). Par ailleurs, lord Denning a précisé cet encadrement dans la décision, dont les principes ont été maintes fois repris par la suite, *Sel-*

12. *Ridge v. Baldwin*, *supra*, note 5.

13. *Nakkuda Ali v. Jayaratne*, *supra*, note 9.

14. *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*, [Court of Appeal], (1969) 2 Ch. 149; (1969) 2 W.L.R. 337.

*varajan v. Race Relation Board*¹⁵. Après avoir passé en revue la jurisprudence sur l'obligation d'agir équitablement susceptible d'incomber aux organismes exerçant des pouvoirs d'enquête, lord Denning fournit les paramètres et les éléments de définition suivants de cette notion :

In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly, but that which fairness requires *depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected* by it. The fundamental rule is that, is a person may be subjected to pains and penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure.¹⁶

Si l'introduction de la notion d'équité (*duty to act fairly*) a eu pour conséquence d'élargir l'éventail des actes administratifs soumis au contrôle des tribunaux supérieurs, il n'en reste pas moins que les tribunaux eurent tôt fait de circonscrire la portée de cette obligation.

Mentionnons par ailleurs, que le premier arrêt de la Chambre des lords à reconnaître formellement l'existence d'une obligation d'agir équitablement fut rendu en 1972 dans l'affaire *Pearlberg v. Varty*¹⁷. Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer si, en vertu de la loi britannique sur les impôts, un contribuable avait droit à une audition « avant » qu'un commissaire procède à l'évaluation des impôts dus pour les années antérieures.

Lord Pearson souligna que le droit réclamé par le contribuable ne pouvait se fonder sur l'obligation d'agir équitablement :

Fairness, however, does not necessarily require a plurality of hearings or representations and counter-representations. If there were too much elaboration of procedural safeguards, nothing could be done simply and quickly and cheaply. Administrative or executive efficiency and economy should not be too readily sacrificed. The disadvantage of a plurality of hearings even in the judicial sphere was cogently pointed out in the majority judgments in *Cozens v. North Devon Hospital Management Committee*, [1966] 2 Q.B., 330, 343, 346-347.¹⁸

Cet extrait exprime encore une fois le souci des tribunaux britanniques de circonscrire la portée de la notion d'équité afin d'éviter qu'elle ne perturbe ou ne limite démesurément des agents et des organismes publics. En outre, lord Pearson semble distinguer très nettement entre l'obligation de se conformer aux principes de justice naturelle incombant aux organismes exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires et l'obligation d'agir équitablement associée à l'exercice de fonctions administratives et

15. *Selvarajan v. Race Relations Board*, (1976) 1 All E.R. 12.

16. *Id.*, p. 19. (L'italique est de nous.)

17. *Pearlberg v. Varty*, (1972) 1 W.L.R. 534.

18. *Id.*, p. 547. Voir également l'arrêt du Conseil privé dans *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, (1973) A.C. 661 où ce passage est repris à la page 681.

exécutives. À cette étape de l'évolution de la notion d'équité, il apparaît que la classification traditionnelle entre fonctions quasi judiciaires et fonctions administratives n'avait pas perdu toute sa pertinence bien qu'elle eût des conséquences différentes.

Dans la même foulée, le juge Megarry de la Chancery Division reconnaissait sans ambages cette dichotomie dans l'affaire *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*¹⁹, où il prononça son jugement quelques jours seulement après que l'arrêt dans *Pearlberg v. Varty* fût rendu :

Let me accept that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice win, and that in the administrative or executive field, there is a general duty of fairness.

1.2. Apparition de la notion d'équité procédurale au Canada

Il est intéressant de constater que l'approche jurisprudentielle ayant mené à l'apparition et au développement de la notion d'équité en droit britannique a été suivie quelques années plus tard par les tribunaux canadiens.

Dans l'arrêt *Calgary Power Ltd. c. Copithorne*²⁰ rendu en 1959, la Cour suprême, dans le sillage de l'arrêt *Nakkuda Ali*²¹, avait consacré la règle voulant que seul un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires était tenu de se conformer aux principes de justice naturelle, écartant ainsi toute application de ces principes aux fonctions dites administratives. Dans cette affaire, la Cour suprême refusa d'annuler une ordonnance d'expropriation du ministre visant des terres appartenant au demandeur intimé afin d'y installer une ligne de transmission électrique. Le tribunal qualifia le pouvoir du ministre d'administratif, écartant ainsi la nécessité d'envoyer un avis avant la mesure d'expropriation. Il invoqua à cet effet la jurisprudence anglaise de l'époque (voir les affaires *Rex v. Elec. Commrs.*²², et *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly*)²³. La Cour suprême affirmait ainsi qu'un organisme administratif n'avait pas à suivre des exigences à caractère procédural avant de prendre une décision.

Quelques années plus tard, en 1965, le plus haut tribunal du pays réitérait cette position dans l'arrêt *Guay c. Lafleur*²⁴.

19. *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, (1972) 1 W.L.R. 1373, 1378.

20. *Calgary Power Ltd c. Copithorne*, (1959) R.C.S. 24.

21. *Nakkuda Ali v. Jayaratne*, *supra*, note 9.

22. *Rex v. Elec. Commrs.*, *supra*, note 7.

23. *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly*, note 8.

24. *Guay c. Lafleur*, (1965) R.C.S. 12.

Dans cette affaire, le juge Cartwright affirma, entre autres, que le principe *audi alteram partem* ne trouvait pas d'application dans les cas de fonctions administratives d'enquête :

Generally speaking, apart from some statutory provision making it applicable, the maxim *audi alteram partem* does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report and who has no power either to impose a liability or to give a decision affecting the rights of parties.²⁵

Mais l'influence britannique ne tarda pas à se faire sentir. Seulement trois ans après que lord Parker eût, le premier, utilisé l'expression *duty to act fairly*²⁶, le juge Pennell de la Ontario High Court of Justice, dans un jugement oral de l'affaire *Ex parte Beauchamp*²⁷, tint des propos d'une grande ressemblance à ceux de lord Parker. L'une des questions soulevées dans ce litige consistait à savoir si la Commission nationale de libération conditionnelle pouvait révoquer la libération conditionnelle de M. Beauchamp sans l'informer au préalable des motifs de cette décision et sans lui donner l'occasion de présenter sa version des faits :

I do not suggest that the National Parole Board is required to invoke the judicial process. But its decisions are of vital importance to the inmate since his whole future may be affected. In my judgment, fairness demands a consideration of the inmate's side of the story before revoking his parole. I appreciate that, in saying that, *it may be said that I am going further than is permitted in matters where is no duty to act judicially or quasi-judicially*. When, however, that has been said, the fact remains that the revocation of parole *is akin to a punitive measure which carries with it a duty to act fairly*. There is always a reasonable chance that a consideration of the inmate's side of the story might alter the result.²⁸

En 1976, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*²⁹, eut à se prononcer sur une question similaire dans le cadre d'une requête présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*³⁰. La question soulevée à la Cour suprême était de savoir si la Cour d'appel fédérale avait juridiction pour entendre et disposer d'une requête visant à revoir ou à annuler une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui avait révoqué la libération conditionnelle de M. Howarth, sans lui fournir d'information à ce sujet ni lui donner l'occasion d'être entendu. Nous rappelons que l'article 28 confère alors une compétence exclusive à la Division d'appel de la Cour fédérale et que le recours prévu par cet article ne

25. *Id.*, p. 18.

26. *In re H.K. (an infant)*, *supra*, note 4.

27. *Ex parte Beauchamp*, (1970) 3 O.R. 607.

28. *Id.* p. 611 et 612. (L'italique est de nous.)

29. *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, (1976) 1 R.C.S. 453.

30. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10.

s'applique qu'aux décisions ou ordonnances de nature administrative « qui sont légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire »³¹.

Au nom de la majorité, le juge Pigeon rejeta la demande du détenu Howarth en se fondant sur un arrêt rendu par la Cour suprême quelques années auparavant³², selon lequel la décision de la Commission de révoquer une libération conditionnelle est purement de nature administrative. Par conséquent, le nouveau recours de l'article 28 n'était pas applicable. Cependant, il n'écarta pas la possibilité d'intenter un autre recours en se fondant sur l'obligation d'agir équitablement :

J'insiste sur ce point parce que, dans sa plaidoirie, l'avocat de l'appelant s'est appuyé surtout sur des arrêts qui, dans le contexte des recours de droit commun, *traitent du devoir d'être justes qui incombe à tous les organismes administratifs*. Les arrêts sont, à mon avis, sans rapport avec la présente affaire parce que l'article 28 est une exception à l'article 18 et laisse intacts tous les recours de droit commun dans les cas où l'article 28 ne s'applique pas.³³

Deux ans plus tard, la Cour suprême fut saisie de l'affaire *Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*³⁴. La Cour suprême jugea unanimement que la décision du ministre de l'Immigration d'annuler le permis autorisant M. Hardayal (dont la demande d'admission au Canada à titre d'immigrant reçu avait été préalablement rejetée) à demeurer au Canada pour la période de douze mois n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Pour cette raison, elle accueillit le pourvoi du ministre de l'Immigration, en affirmant cependant que ce dernier était assujéti au devoir d'agir équitablement dans l'exercice de ce pouvoir administratif :

Il est vrai que dans l'exercice de ce qui constitue, à mon avis, un pouvoir administratif, le *Ministre doit agir équitablement* et pour des motifs légitimes, et l'omission de ce faire pourrait bien donner le droit à l'intéressé d'entamer des procédures en vertu de l'al. a) de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais, pour les motifs déjà soulignés, je suis d'avis que cette décision ne fait pas partie de celles qui peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.³⁵

En deux occasions, bien que ce fût dans le cadre d'*obiters*, la Cour suprême avait mentionné l'existence d'une obligation d'agir avec équité ou

31. Nous mentionnons cependant l'existence du projet de loi C-38 sanctionné le 29 mars 1990 (*Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois conséquentes*, Lois du Canada 1990, chapitre 8) qui prévoit des modifications importantes aux articles 18 et 28.

32. Il s'agit de l'affaire *Ex parte McLaud*, (1965) 1 C.C.C. 168.

33. *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, *supra*, note 29, p. 472.

34. *Ministre de la Main-d'Œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, (1978) 1 R.C.S. 470.

35. *Id.*, p. 479. (L'italique est de nous.)

d'un devoir d'être juste incombant à tous les organismes administratifs. Le virage menant à la reconnaissance formelle de la notion d'équité en droit administratif canadien était déjà amorcé.

La décision de la Cour suprême du Canada rendue en 1978 dans *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*³⁶ en fut la consécration officielle. Dans cette affaire, la Cour devait décider si le comité des services de police de la municipalité de Haldimand-Norfolk en Ontario pouvait légalement mettre fin à l'emploi de M. Nicholson, un agent de police en période de stage (probation), sans lui donner l'occasion de soumettre des représentations avant la cessation de son emploi.

Après l'analyse des dispositions pertinentes du règlement de la *Police Act*³⁷, le juge en chef Laskin, au nom des cinq juges formant la majorité dans cette affaire, conclut que le comité des services de police exerçait un pouvoir fondé sur des dispositions légales et devait se conformer à l'obligation d'agir équitablement qui incombe aux organismes administratifs ou exécutifs.

En bref, bien qu'à mon avis l'appelant ne puisse pas réclamer la protection de la procédure prévue pour un agent de police engagé depuis plus de dix-huit mois, on ne peut lui refuser toute protection. On doit le traiter «équitablement» et non arbitrairement. J'accepte donc aux fins des présentes et comme un principe de *common law* ce que le juge Megarry a déclaré dans *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] (W.L.R. 1373) à la page 1378: [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement» [...]

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi-judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question. Voir Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.³⁸

Le juge en chef Laskin exprima l'avis que le comité avait failli à son devoir d'agir avec équité en mettant fin à l'emploi de M. Nicholson, geste qui avait eu de graves conséquences pour l'appelant, sans lui indiquer les raisons de son renvoi. En cela, il s'appuya sur la règle formulée par lord

36. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1.

37. *The Police Act*, R.S.O. 1970, c. 351. Voir particulièrement l'article 27 du Règlement 680.

38. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1, p. 324-325. (L'italique est de nous.)

Denning dans l'arrêt *Selvarajan v. Race Relations Board*³⁹, selon laquelle il faut informer une personne et lui permettre de répondre à des accusations ou plaintes portées contre lui avant de prendre une décision susceptible de lui causer un préjudice.

Un an plus tard, dans l'affaire *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*⁴⁰, les neuf juges de la Cour suprême du Canada accueillirent le pourvoi d'un détenu ayant présenté une requête pour émettre un bref de *certiorari* devant la Division de première instance de la Cour fédérale en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Reprenant les remarques en *obiter* que la Cour avait formulées dans les arrêts *Howarth*⁴¹ et *Hardayal*⁴², le juge Dickson et le juge Pigeon, rédigeant les motifs du jugement de la Cour, ont statué que la Division de première instance de la Cour fédérale était compétente à connaître une telle requête en *certiorari* fondée sur l'obligation d'agir équitablement incombant au comité de discipline. Dans ses notes, le juge Dickson traita longuement de l'évolution de la notion d'équité en droit anglais et conclut à l'ouverture au *certiorari* à l'égard de tout organisme public « qui a le pouvoir de trancher une question qui touche les droits, intérêts, privilèges ou libertés d'une personne » et que la « vaste portée du recours se fonde sur l'obligation générale d'agir avec équité qui incombe à toutes les instances décisionnelles publiques »⁴³. Il affirma aussi que l'application d'une obligation d'agir équitablement assortie d'un contenu procédural ne dépendait pas de la présence d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire.

Il semble ne plus faire de doute que la Cour suprême du Canada a entériné la tendance dégagée de la jurisprudence anglaise quant à l'existence du concept d'équité procédurale en droit administratif. Même si l'existence d'une obligation d'agir équitablement est ainsi reconnue par le haut tribunal du pays, des questions concernant la portée de cette obligation demeurent.

2. La nature et la portée de l'obligation d'agir avec équité

2.1. Origine des notions de justice naturelle et d'équité procédurale

Les concepts de justice naturelle et d'équité procédurale regroupent un ensemble de règles qui tirent leur source de la jurisprudence plutôt que

39. *Selvarajan v. Race Relations Board*, *supra*, note 15.

40. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, (1980) 1 R.C.S. 602.

41. *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, *supra*, note 29.

42. *Ministère de la Main-d'Œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*, *supra*, note 34.

43. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40, p. 628.

de la loi. En effet, la présomption selon laquelle le détenteur d'un pouvoir conféré par la loi doit respecter les préceptes de la justice naturelle ou de l'équité procédurale témoigne de la volonté des tribunaux d'intervenir pour combler les lacunes dans la loi sur le plan des garanties procédurales, dans le cas où une telle intervention est nécessaire pour éviter un effet inéquitable ou injuste résultant de l'application de la loi. Dans cette perspective, les juges examinent les circonstances de chaque cas pour se demander « s'il est nécessaire de suppléer au silence du législateur de prévoir certaines garanties procédurales » afin de pallier à une injustice.

Un arrêt rendu au siècle dernier illustre bien ce principe. Dans l'affaire *Cooper v. Wandsworth District Board of Works*⁴⁴, le demandeur avait entrepris la construction d'une maison en prenant soin d'envoyer au comité des travaux (*board of works*) l'avis préalable de sept jours requis par la loi avant le commencement des travaux. Cependant, cet avis ne parvint pas au comité, pour une raison, semble-t-il, imputable à la faute d'un tiers. Informé des travaux en cours pour lesquels il n'avait pas reçu l'avis préalable, le comité, en vertu de ses pouvoirs conférés par la loi, ordonna la démolition du bâtiment en construction sans donner aucun avertissement au demandeur.

Le tribunal accueillit l'action pour le motif que la loi en cause, bien que muette sur ce point, ne pouvait être « interprétée » dans les circonstances de manière à permettre au comité des travaux de procéder à la démolition d'une maison, sans donner une chance au propriétaire d'être entendu :

I am of the same opinion. This is a case in which the board of works have pulled down a house and thrown the charge on the plt., without any notice whatever, and they have given him no opportunity of being heard, and I am of opinion that they acted wrong, whether they acted judicially or ministerially. I am of opinion that they acted judicially, and on the authority of a number of cases ; *though the statute has not directly provided for it, the common law will supply the deficiency and will not allow a person to be punished without being heard. If they acted judicially, they have acted contrary to the whole current of cases ; and if they acted ministerially, they have acted unjustly, and exceeded their powers.*⁴⁵

En somme, ce passage illustre bien que, peu importe que l'on qualifie un pouvoir exercé par un organisme public de judiciaire ou d'administratif, l'exercice auquel il faut s'astreindre dans chaque cas pour déterminer la portée des garanties procédurales implicites dans la loi consiste à s'interroger sur l'opportunité d'accorder de telles garanties selon le contexte

44. *Cooper v. Wandsworth Board of Works*, (1863) 8, L.T. 278.

45. *Id.*, p. 279-280, propos du juge Byles. (L'italique est de nous.)

législatif en présence et à maintenir l'équilibre délicat entre les droits des administrés et l'objectif d'une administration efficace⁴⁶.

2.2. Nature et caractéristiques de l'obligation d'agir équitablement

Un jugement récent de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, vient réaffirmer le principe selon lequel l'obligation d'agir équitablement, tout comme celle d'agir de manière judiciaire, est fondée sur le respect des principes généraux de justice naturelle :

Il n'est plus nécessaire, sauf peut-être lorsque la loi l'exige, de faire la distinction entre les décisions judiciaires, quasi judiciaires et administratives. Une telle distinction a pu être nécessaire avant l'arrêt de notre Cour *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. En effet, antérieurement à cet arrêt, « l'obligation d'agir de manière judiciaire » était considérée comme incombant uniquement aux tribunaux qui rendaient des décisions de nature judiciaire ou quasi judiciaire, et non à ceux qui rendaient des décisions de nature administrative. À la suite de l'arrêt *Nicholson*, cette distinction est devenue moins importante et a été jugée peu utile étant donné que l'obligation d'agir équitablement et celle d'agir de manière judiciaire tirent toutes les deux leur origine des mêmes principes généraux de justice naturelle (voir *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne, [1989] 2 R.C.S. 879, aux pp. 895 et 896, le juge Sopinka s'exprimant au nom de la majorité).⁴⁷

De plus, si l'on renvoie à l'enseignement du juge Dickson de la Cour suprême dans l'affaire *Martineau*⁴⁸, la distinction entre les concepts d'équité procédurale et de justice naturelle est de degré plutôt que de nature, le premier correspondant à une forme moindre du second.

Quelles sont donc ces garanties procédurales variables selon les circonstances que doivent respecter les organismes assujettis à l'obligation d'agir équitablement ?

2.2.1. Le devoir d'équité : un contenu strictement procédural

L'obligation d'agir équitablement ne confère aucun droit de révision ou d'appel sur le fond aux personnes touchées par la décision administrative. Si le détenteur d'un pouvoir administratif exerce sa discrétion de bonne foi et dans le respect des conditions prescrites par la loi habilitante et les « exigences minimales à caractère procédural », on ne pourra, par le

46. Voir à ce sujet la décision suivante : *Inuit Tapirisat of Canada c. Le Très honorable Jules Léger*, (1979) 1 C.F. 710, 717.

47. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, (1990), 1 R.C.S. 653, p. 669, juge L'Heureux-Dubé. (L'italique est de nous.)

48. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40.

biais de la doctrine de l'équité, contrôler l'opportunité de sa décision. C'est le sens des propos tenus par le juge en chef Laskin dans *Nicholson*⁴⁹.

De même, dans l'affaire récente de *Knight*⁵⁰, portant également sur un cas de congédiement décidé par un organisme public, la juge L'Heureux-Dubé a précisé que le but de l'obligation d'agir équitablement est de s'assurer que la procédure suivie par le conseil scolaire lors du renvoi d'un directeur de l'enseignement soit juste envers celui-ci « en ce sens qu'il a la possibilité de tenter d'amener le Conseil à changer d'avis »⁵¹.

2.2.2. La règle *audi alteram partem* et la règle d'impartialité

Il semble qu'on identifie plus souvent l'exigence d'équité à une obligation limitée de se conformer à la règle *audi alteram partem* plutôt qu'aux préceptes du concept plus large de justice naturelle. Le passage suivant des motifs du juge Sopinka dans l'affaire *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*) renferme des propos très explicites à cet égard :

Par suite de l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, bon nombre de tribunaux exerçant des fonctions dites administratives ou exécutives sont tenus de respecter dans une mesure limitée la règle *audi alteram partem*, que l'on décrit comme l'obligation d'équité en matière de procédure.⁵²

La question qui vient alors naturellement à l'esprit est la suivante : l'obligation d'agir équitablement peut-elle englober aussi la règle d'impartialité, connue sous la maxime *nemo iudex in sua causa* ? Il est vrai que l'extrait ci-dessus tend implicitement à exclure cette règle plutôt qu'à la considérer comme une composante de la notion d'équité. Cependant, tant que la Cour suprême ne se prononcera pas clairement sur cette question, nous préférons adopter le raisonnement du juge Marceau de la Cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique* qui, tout en reconnaissant l'application de la règle d'impartialité aux organismes tenus au devoir d'équité, en favorise une application souple et adaptée aux circonstances de chaque affaire :

Il me semble tout à fait normal que les règles d'équité recoupent les deux aspects des règles de justice naturelle dont elles dérivent de manière à créer des garanties non seulement contre l'arbitraire et le despotisme, mais aussi contre la partialité.

49. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1, p. 328.

50. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47.

51. *Id.*, p. 680. des motifs du juge L'Heureux-Dubé.

52. *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (*Commission canadienne des droits de la personne*), (1989) 2 R.C.S. 879, 895.

Je suis même tout à fait disposé à admettre que, afin d'assurer une confiance totale de la part du public dans les décisions de ces organismes consultatifs et réglementaires, il doit y avoir des règles destinées à protéger leur impartialité. Je serais toutefois d'avis qu'il n'est pas nécessaire que la norme à atteindre soit aussi élevée que celle requise pour un tribunal ayant un pouvoir décisionnel et que les règles applicables pourraient, par conséquent, être moins strictes. Dans la pratique, pour entraîner l'exclusion, l'intérêt pécuniaire doit, selon moi, être plus immédiat et plus certain et l'intérêt non-pécuniaire doit donner lieu à des motifs très sérieux de craindre un manque d'impartialité.⁵³

L'approche suggérée par le juge Marceau nous semble tout à fait conforme aux principes énoncés par la Cour suprême au sujet de l'application de la notion d'équité procédurale. En outre, cette approche paraît également avoir été retenue par la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *St-Hilaire c. Bégin*⁵⁴, où elle accueillit une requête en évocation visant une commission d'enquête, pour le motif qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part d'un de ses membres, affirmant ainsi implicitement que la règle de justice naturelle *nemo judex in sua causa* pouvait trouver une application dans le cas d'un organisme administratif. Entre cette affirmation et celle voulant que l'exigence d'impartialité soit alors couverte par l'obligation générale d'équité incombant aux organismes administratifs, il n'y a qu'un pas⁵⁵.

Faut-il le souligner, l'obligation d'agir équitablement signifie le plus souvent que l'organisme, qui s'apprête à prendre une décision affectant les droits d'une personne, communique à cette dernière les raisons qui le motivent à agir de la sorte et lui permette de faire valoir ses objections, le cas échéant. Dans cette perspective, cette norme paraît correspondre au seuil minimal de la règle *audi alteram partem*. Comme on le verra plus amplement dans le chapitre suivant, les tribunaux se sont autorisés du principe d'équité pour accorder en certaines circonstances d'autres types de garanties procédurales, comme le droit à l'assistance d'un avocat et dans une moindre mesure, le droit à l'assignation de témoin, au contre-interrogatoire ou à la consultation des pièces du dossier.

53. *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, (1985) 1 C.F. 563, aux pages 584 et 585.

54. *St-Hilaire c. Bégin*, (1982) C.A. 25.

55. Au sujet de l'obligation d'équité et de la règle d'impartialité, on pourra consulter les textes suivants : P. GARANT et C. DUSSAULT, « L'équité procédurale et la révolution tranquille en droit administratif », (1986) 16 *R.D.U.S.* 495, p. 512; D.J. MULLAN, « Natural Justice — The Challenge of Nicholson, Deference Theory and the Charter », *Développements récents en droit administratif*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1987, 1, p. 18.

2.2.3. Caractère variable et discrétionnaire du contenu du devoir d'équité

Tel que le soulignait lord Denning dans l'affaire *Selvarajan*, la notion d'équité procédurale est souple et il importe de respecter la latitude des organismes administratifs en cette matière, ceux-ci étant maîtres de leur procédure :

The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing. It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given. It need not name its informants. It can give the substance only. Moreover it need not do everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.⁵⁶

Il serait donc illusoire de définir le contenu *in abstracto* de la notion d'équité. Comme le soulignait le juge Estey dans *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives de commerce)*, il faut dans chaque cas « considérer la procédure dans son contexte » et « se demander si elle ne joue pas injustement contre [le citoyen] au point où les tribunaux se doivent de suppléer à l'omission du législateur ».⁵⁷

Si le concept d'équité procédurale a un contenu variable, nous rappelons qu'il en est de même pour celui de justice naturelle. La Cour d'appel anglaise soulignait le caractère éminemment flexible du concept de justice naturelle dans l'affaire *Russell v. Duke of Norfolk* où elle devait analyser la nature du pouvoir conféré à un club de jockey de révoquer un permis d'entraîneur :

There are, in my view, no words which are of universal application to every kind of inquiry and every kind of domestic tribunal. *The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth.*⁵⁸

56. *Selvarajan v. Race Relations Board*, *supra*, note 15, p. 18.

57. *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives de commerce)*, (1987) 1 R.C.S. 181, 235.

58. *Russell v. Duke of Norfolk*, (1949) 1 All E.R. 109, 110. Consulter également l'arrêt *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, (1980) 1 R.C.S. 1105, 1113 où l'on renvoie aux principes de l'arrêt *Russell v. Duke of Norfolk* dans le cadre de l'analyse des pouvoirs d'un conseil d'administration d'une université qui entend l'appel d'un professeur visé par une ordonnance de suspension. (L'italique est de nous.)

Renvoyant à l'arrêt *Cooper v. Wandsworth Board of Works*⁵⁹, la Chambre des lords dans *Wiseman v. Borneman* rappelle les fondements de la notion de justice naturelle :

*The principles and procedures are to be applied which, in any particular situation or set of circumstances, are right and just and fair. Natural justice, it has been said, is only « fair play in action ».*⁶⁰

Ce passage illustre à quel point, il est difficile de différencier sur le plan conceptuel les notions de justice naturelle et d'équité. L'un contient l'essence de l'autre. Ces notions sont si intimement liées qu'on en arrive inévitablement à se demander s'il était vraiment nécessaire de faire appel à une notion nouvelle en droit administratif. Comme le fait remarquer à juste titre l'auteur S.A. De Smith :

Given the flexibility of natural justice, it may not have been strictly necessary to use the term « duty to act fairly » at all, but its usage is now firmly established in the judicial vocabulary.⁶¹

2.3. La notion d'équité procédurale et le modèle du « continuum » des actes administratifs

Théoriquement, il eut été possible, en faisant appel à la souplesse de la notion de justice naturelle, d'éviter le recours au concept de l'équité procédurale. Mais l'apparition d'une nouvelle expression symbolisait l'abandon de la conception traditionnelle voulant que seuls les organismes ayant l'obligation d'agir judiciairement étaient tenus de se conformer aux principes de justice naturelle. Cette conception portait en elle une classification trop rigide et était susceptible d'entraîner une injustice, en ce sens qu'elle pouvait « protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves par les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question »⁶². En effet, en raison de la complexité croissante et de la prolifération des activités de l'administration, il devenait, de plus en plus difficile de répartir les fonctions créées par la loi dans l'une ou l'autre des catégories.

Un modèle représentant l'ensemble des décisions des organismes publics comme un « spectre » ou un « continuum » fut alors conçu pour combler la défaillance de la classification traditionnelle. Un des plus

59. *Cooper v. Wandsworth Board of Works*, *supra*, note 44.

60. *Wiseman v. Borneman*, (1969) 3 All E.R. 275, p. 278. (L'italique est de nous.)

61. S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, J.M. EVANS, éd., 4^e éd., Londres, Stevens & Sons Limited, 1980, p. 238-239.

62. *Nicholson c. Hadimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1, p. 324-325.

ardents défenseurs de ce nouveau modèle ainsi que de la notion d'équité fut sans doute le professeur D.J. Mullan⁶³. Dans un article paru en 1975, il exposa les avantages d'adopter un modèle fondé sur la notion de gradation permettant l'application des principes de justice naturelle ou d'équité selon un degré variable. Selon cette approche, le contenu des garanties procédurales augmente, à une extrémité du spectre, plus on se rapproche d'un processus décisionnel qui s'apparente à celui des tribunaux judiciaires. Par contre, il diminue en avançant vers l'autre extrémité où l'on retrouve des pouvoirs purement administratifs fondés sur des considérations politiques ou d'ordre public.

Quelques années plus tard, le juge Dickson de la Cour suprême du Canada adopte ce modèle dans l'arrêt *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*⁶⁴.

Dans l'arrêt *Martineau*⁶⁵, le juge Dickson fait cette fois le lien entre l'obligation d'agir équitablement et l'utilisation du modèle du « spectre » ou du « continuum » des processus décisionnels de l'administration. Bien que les garanties procédurales seront plus importantes dans le segment judiciaire du spectre, cela ne signifie pas qu'elles seront inexistantes dans sa partie administrative. Selon le juge Dickson, il s'agit d'une question de degré ou d'intensité de l'obligation d'équité procédurale, selon le type du processus décisionnel en cause.

2. Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative.

D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif. C'est ce qui ressort de l'arrêt de cette Cour dans *Nicholson*. Dans ces cas, un requérant peut obtenir un *certiorari* pour faire sanctionner une violation de l'obligation d'agir équitablement dans l'application de la procédure.⁶⁶

2.4. Distinction entre les actes administratifs et quasi judiciaires : impact de l'obligation d'agir équitablement

Même si on épouse le modèle du « continuum », on ne saurait prétendre que la distinction traditionnelle entre les décisions administratives et

63. D.J. MULLAN, « Fairness ; The new Natural Justice ? », (1975) 25 *U. of T.L.J.*, p. 281.

64. *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*, (1979) 1 R.C.S. 495, 505.

65. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40.

66. *Id.*, p. 628-629.

quasi judiciaires est complètement tombée en désuétude. D'une part, le contenu ou le degré des garanties procédurales pourra dépendre d'une telle qualification. D'autre part, la loi elle-même pourra forcer le maintien de cette distinction sur le plan de la recevabilité des recours, comme dans le cas des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge Dickson résume bien cette réalité dans l'extrait suivant de l'arrêt *Martineau* :

Le fait qu'une instance décisionnelle n'ait pas l'obligation d'agir de façon judiciaire, avec le respect de la procédure formelle que cette catégorie implique, ne signifie pas qu'il ne puisse exister une obligation d'agir équitablement, moins exigeante que la panoplie complète des règles de justice naturelle traditionnelle. En général, les cours ne devraient pas tenter de distinguer ces concepts l'un de l'autre, car tracer une distinction entre une obligation d'agir équitablement et celle d'agir selon les règles de justice naturelle conduit à un cadre conceptuel de maniement difficile. La Loi sur la Cour fédérale, cependant, nous oblige à conserver la classification pour les fins d'examen des décisions des instances fédérales.⁶⁷

Dans un tel contexte, est-il possible, au Québec, de sanctionner un manquement au devoir d'équité procédurale par le biais d'une requête en évocation, malgré l'utilisation du mot « tribunal » à l'article 846 du *Code de procédure civile*⁶⁸, dont le premier alinéa est ainsi libellé :

La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou de reviser le jugement déjà rendu par tel tribunal.

La jurisprudence semble avoir dissipé tout doute que l'on pouvait entretenir initialement à ce sujet. Dans l'affaire *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*⁶⁹, le juge Turgeon de la Cour d'appel considéra que la commission d'enquête sous étude était assujettie, en vertu de la common law, au *duty to act fairly* et que l'« article 846 C.P. ne serait pas un obstacle non plus à l'application de cette règle, à la condition de donner un sens plus large au mot « tribunal »⁷⁰.

Trois ans plus tard, la même cour confirma implicitement ce principe en accueillant une requête en évocation à l'endroit de décisions qualifiées d'administratives dans un cas où l'obligation d'agir équitablement fut violée⁷¹.

La juge Louise Mailhot, siégeant alors à la Cour supérieure, fut du même avis dans l'affaire *Proviso Distribution Inc. c. C.S.S.T.* :

67. *Id.*, p. 629. Voir cependant la remarque formulée à la note 31. (L'italique est de nous.)

68. *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.

69. *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, (1983) R.D.J. 168. (C.A.)

70. *Id.*, p. 176.

71. *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Chamberland*, (1987) 24 Admin. L.R. 304, p. 307-308 (propos du juge Chouinard).

À l'égard du moyen fondé sur le devoir d'agir équitablement, il n'y a pas nécessité de déterminer si l'organisme exerce des fonctions judiciaires ou administratives : l'évocation est le recours approprié quant à ses reproches, quelle que soit la nature des fonctions exercées.⁷²

Enfin, le juge Charles Gonthier, alors qu'il siégeait à la Cour supérieure, affirma que, même s'il n'y avait pas ouverture à évocation au sens de l'article 846 C.P.C. à l'égard d'un acte administratif assujetti au devoir d'équité procédurale, une partie pouvait néanmoins recourir au *certiorari* selon le droit commun et « il n'y aurait pas lieu de faire de distinction quant à la procédure à suivre. »⁷³

3. La notion d'équité selon le domaine d'application

3.1. L'obligation d'agir équitablement incombant aux organismes chargés de faire une enquête

3.1.1. Situation prévalant avant l'apparition de la notion d'équité

On se souvient que dans l'affaire *Guay c. Lafleur*⁷⁴ la Cour suprême avait statué que la règle *audi alteram partem* ne pouvait être appliquée dans le cas d'un enquêteur dont la tâche était simplement de recueillir des renseignements et de produire un rapport et à qui le législateur n'avait confié aucun pouvoir décisionnel pouvant toucher les droits des parties. Cette fonction étant qualifiée d'administrative, il n'y avait pas lieu d'imposer de garanties procédurales en vertu des principes de justice naturelle.

Par contre, quelques années plus tard, la Cour suprême distingua la situation visée dans *Guay c. Lafleur* de celle d'une enquête faite par la Commission de police sur la conduite d'un directeur de police de Montréal. Dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*⁷⁵, le juge Pigeon exprima l'opinion que dans le contexte de la *Loi de police*⁷⁶, il était incontestable que le rapport d'enquête portait atteinte aux droits de l'appelant, puisqu'il recommandait que celui-ci soit démis de ses fonctions de directeur et qu'il y avait tout lieu de croire que cette recommandation serait suivie par le ministre. Cette affaire fut par conséquent jugée susceptible d'évocation.

72. *Proviso Distribution Inc. c. C.S.S.T.*, (1985) C.S. 1044, 1048 (jugement porté en appel : C.A. Montréal, 500-09-000079-857).

73. *Kowarsky c. P.G. du Québec*, (1984) C.S. 475, 478 (appel rejeté avec dépens : C.A. Montréal, 500-00-023762-882).

74. *Guay c. Lafleur*, *supra*, note 24.

75. *Saulnier c. Commission de police du Québec*, (1976) 1 R.C.S. 572.

76. *Loi de police*, S.Q. 1968 (Qué.) c.17.

Il semble donc qu'à cette époque, c'est-à-dire avant que l'on ne reconnaisse l'existence de la notion d'équité procédurale en droit administratif, les officiers chargés de mener une enquête n'étaient pas obligés de se conformer aux préceptes de la justice naturelle, sauf lorsqu'on pouvait considérer qu'ils exerçaient dans les faits un pouvoir décisionnel ou d'adjudication.

3.1.2. Situation depuis l'apparition de la notion d'équité

Il est généralement admis que l'obligation d'agir équitablement s'applique aux fonctions d'enquête que l'on qualifie traditionnellement d'administratives. Le questionnement porte plutôt sur l'étendue des garanties procédurales que l'obligation d'équité impose dans ces circonstances.

L'arrêt *Irvine c. Canada*⁷⁷ de la Cour suprême du Canada, rendu en 1987, fournit un éclairage utile à cet égard. Dans cette affaire, il s'agissait de préciser le contenu de l'obligation d'agir équitablement incombant à un officier enquêteur mandaté par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce pour interroger 29 témoins. Ces personnes, à qui la Commission avait enjoint de comparaître, avaient reçu la permission d'être représentées par un avocat, en vertu de l'article 20 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*⁷⁸.

Bien que le droit à l'assistance d'un procureur en soi ne posa aucun problème, l'objet principal du litige porta sur la nature et l'étendue du rôle de ces avocats. Plus précisément, la Cour suprême fut appelée à préciser les droits des personnes dont la conduite faisait l'objet de l'enquête et des témoins interrogés ou de leurs procureurs « d'être présents pendant toute l'enquête et les droits de leurs avocats de contre-interroger des témoins et de citer et d'interroger d'autres témoins ».⁷⁸

La Cour en vint à la conclusion que, dans les circonstances, la décision de l'officier enquêteur de permettre aux avocats un droit limité au réinterrogatoire des témoins qu'ils représentaient pour fins de clarification de sujets abordés lors de l'interrogatoire principal, satisfaisait aux exigences prescrites par la loi ou dictées par l'obligation d'agir équitablement. Dans son appréciation, la Cour suprême accorda une grande importance au fait que le rôle de l'officier n'était que de recueillir des renseignements dans le cadre d'une enquête tenue à huis clos et que rien, à ce stade, ne laissait

77. *Irvine c. Canada* (Commission sur les pratiques restrictives de commerce), *supra*, note 57.

78. *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23.

79. *Irvine c. Canada* (Commission sur les pratiques restrictives de commerce), *supra*, note 57, p. 210.

présager que les parties allaient en subir un préjudice. Selon la loi, il revenait plutôt à la Commission, au terme de l'enquête, d'étudier l'exposé de la preuve préparé par l'officier enquêteur et de faire rapport au ministre ainsi que de présenter des recommandations ou des conclusions. La loi prévoyait en outre que si ce rapport avait un effet préjudiciable à l'égard d'une personne, la Commission ne pourrait le présenter que si la personne en cause avait eu « l'occasion voulue de se faire entendre en personne ou par un avocat ».⁸⁰

Les passages suivants résument bien les principes énoncés par le juge Estey, quant à la portée de l'obligation d'agir équitablement et à l'étendue du droit à l'assistance d'un avocat dans le cadre du processus d'enquête :

Il découle de l'analyse qui précède que ni le par. 20(1) de la Loi ni le principe de l'équité ne confère aux appelants le droit de contre-interroger les témoins à l'enquête. L'équité est une notion souple et son contenu varie selon *la nature de l'enquête et les conséquences qu'elle peut avoir pour les individus en cause*. Les caractéristiques de la procédure, la nature du rapport qui en résulte et sa diffusion publique, et les sanctions qui s'ensuivront lorsque les événements qui suivent le rapport seront enclenchés, détermineront l'étendue du droit à l'assistance d'un avocat et, lorsqu'un avocat est autorisé sans plus par la Loi, le rôle de cet avocat. L'organisme d'enquête doit être maître de sa propre procédure. Lorsque cet organisme détient des pouvoirs décisionnels, des considérations différentes entrent en scène. La preuve qui pèse contre la personne qui fait l'objet de l'enquête doit lui être communiquée. C'est ce que prévoit la Loi à chaque étape de l'enquête.⁸¹

[...]

Les tribunaux judiciaires doivent, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, toujours demeurer conscients du danger qu'il y a de surcharger et de compliquer indûment le processus d'enquête sur l'application de la loi. Lorsque ce processus, à l'état embryonnaire, consiste à rassembler des matériaux bruts pour étude ultérieure, les tribunaux ne sont pas enclins à intervenir.⁸²

Ainsi, bien que l'on soumette le processus d'enquête à l'obligation d'agir équitablement, il ressort que les situations dans lesquelles les tribunaux imposent la nécessité de se conformer à l'obligation d'agir équitablement ne diffèrent pas en substance de celles où ils intervenaient avant l'introduction de la notion d'équité. L'étendue des garanties procédurales dépend encore éminemment de l'impact du rapport de l'enquêteur sur les droits des personnes visées et du pouvoir décisionnel qu'il détient en pratique selon le cadre aménagé par le législateur.

En ce sens, dans l'affaire *Doyle c. Commission sur les pratiques restrictives de commerce*⁸³, qui présente des similitudes avec l'affaire

80. *Id.*, p. 232.

81. *Id.*, p. 231. (L'italique est de nous.)

82. *Id.*, p. 235.

83. *Doyle c. Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, (1983) 2 C.F. 867.

*Irvine*⁸⁴, la Cour d'appel fédérale a décidé de ne pas appliquer les principes de justice naturelle et d'équité à un inspecteur chargé simplement de faire enquête et de transmettre un exposé de preuve à une commission, qui aura à compléter l'enquête en recevant des preuves additionnelles et fera rapport au ministre après avoir fourni à tous les intéressés l'occasion de se faire entendre. Dans ce cas, la Cour a assimilé la fonction de l'inspecteur à celle d'un procureur de la Couronne dans une affaire criminelle. Par conséquent, l'inspecteur n'avait pas à offrir aux personnes concernées une chance d'être entendue avant de transmettre son exposé de preuves à la commission⁸⁵.

Dans le même sens, il fut jugé qu'une enquête institutée selon la *Loi anti-dumping*⁸⁶ n'avait pour but que de recueillir des renseignements destinés à éclairer le gouvernement en conseil dans la décision qu'il aura à prendre. Par conséquent, l'organisme menant l'enquête n'était « pas tenu de permettre le contre-interrogatoire des personnes comparaissant devant lui ou de révéler à des personnes intéressées tout renseignement recueilli à huis clos ou autrement sous le sceau de la confidentialité ».⁸⁷

Dans un autre contexte, la Cour d'appel de l'Ontario s'est prononcée dans l'affaire *Re Weston and Chiropody (Podiatry) Review Committee*⁸⁸ sur l'obligation d'équité incombant à un comité de révision de praticiens institué en vertu de la *Health Insurance Act*⁸⁹. Dans cette affaire, le Comité avait été mandaté par l'administrateur général du régime provincial d'assurance-maladie (*General Manager*) afin d'enquêter au sujet de certaines réclamations faites en vertu du régime par des médecins pour services fournis. En outre, le comité de révision était chargé de faire des recommandations à l'administrateur général, que celui-ci devait mettre à exécution en vertu de la loi ontarienne, sous réserve d'un droit d'appel conféré au praticien visé.

La Cour fut d'avis qu'aucune obligation incombait au comité de tenir une audition avant de faire ses recommandations. Cependant, de sa propre initiative, le comité avait informé les praticiens concernés de la tenue de rencontres pendant lesquelles on discuterait des recommandations à formuler dans leur cas. À cette occasion, il les avait invités à soumettre leurs

84. *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives de commerce)*, *supra*, note 57.

85. *Doyle c. Commission sur les pratiques restrictives du commerce*, *supra*, note 83.

86. *Loi anti-dumping*, S.R.C. 1970, c. A-15.

87. *Taiwan Footwear Manufacturers Association c. Le Tribunal antidumping*, (1981) 1 C.F. 575, 577.

88. *Re Weston and Chiropody (Podiatry) Review Committee*, (1980) 29 O.R. (2d) 129.

89. *Health Insurance Act*, 1972, (Ont.) c. 91.

commentaires par écrit et à participer aux rencontres. Dans ce contexte, la Cour fut d'avis que l'obligation d'agir équitablement imposait au comité le devoir de « raisonnablement bien » informer les praticiens de la nature et du but des rencontres, afin de ne pas les induire en erreur au sujet de l'objet de leur enquête. Dans les circonstances, rien ne permettrait de croire que le comité ne s'était pas acquitté de ce devoir.

La Cour d'appel du Québec fut saisie, quelques années plus tard, d'une affaire fort similaire dans *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Chamberland*⁹⁰ concernant un comité de révision chargé d'enquêter au sujet d'honoraires facturés par un médecin. Selon la *Loi sur l'assurance-maladie*⁹¹, le comité devait entendre le médecin avant de formuler ses recommandations à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, qui n'était toutefois pas tenue de les suivre. À l'instar de la Cour d'appel ontarienne, la Cour d'appel du Québec décida qu'un tel comité exerçait des pouvoirs de nature administrative et qu'une obligation d'agir équitablement lui incombait. Dans les circonstances, il fut décidé que le comité avait violé cette obligation en induisant le médecin en erreur au sujet de l'importance des sommes d'argent en jeu. La Cour d'appel n'a imputé aucune mauvaise foi au comité, mais plutôt un manque de clarté dans les informations transmises au médecin avant la tenue de l'audition. Ainsi, malgré les conclusions de leurs arrêts, celles-ci semblent bien reconnaître le même contenu à l'obligation d'équité imposé au comité dans les circonstances.

Enfin, l'arrêt *Re Abel and Advisory Review Board*⁹² de la Cour d'appel de l'Ontario illustre, une fois de plus, à quel point la portée de l'obligation d'agir équitablement dépend de l'impact des recommandations ou du rapport de l'enquêteur sur les droits des personnes visées. Cette affaire portait sur les pouvoirs conférés par le *Mental Health Act*⁹³ à un comité chargé de réviser à chaque année les cas de personnes gardées dans une institution psychiatrique. Plus précisément, il s'agissait de personnes ayant commis des actes criminels mais qui, en raison de leur état de santé mentale, n'étaient pas soumis aux règles et aux procédures normales du droit criminel. Le tribunal considéra que dans ce contexte particulier, une recommandation positive du comité de révision représentait la seule chance pour ces personnes de quitter l'institution. Par conséquent, ce comité devait, en vertu de son obligation d'agir équitablement, permettre aux avocats représentant les patients de connaître en substance les faits dont le comité allait tenir compte pour faire ses recommandations. Cette exigence s'im-

90. *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Chamberland*, *supra*, note 71.

91. *Loi sur l'assurance-maladie*, L.R.Q., c. A-29.

92. *Re Abel and Advisory Review Board*, (1981) 31 O.R. (2d) 520.

93. *Mental Health Act*, R.S.O. 1970, c. 269.

posait, selon la Cour, si l'on voulait permettre aux avocats de représenter adéquatement leurs clients lors des auditions devant le comité portant sur la révision de leurs dossiers.

3.1.3. L'étendue des garanties procédurales en matière d'enquête et la qualification du processus

On constate que l'étendue des garanties procédurales pourra dépendre, selon certains tribunaux, de la qualification, quasi judiciaire ou administrative, du processus d'enquête en cause.

Par exemple, dans l'affaire *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*⁹⁴, la Cour d'appel fut appelée à préciser l'étendue des garanties procédurales que l'on devait reconnaître au syndicat appelant, dont les méthodes de placement faisaient l'objet d'une enquête ordonnée par l'intimé.

Rendant jugement, le juge Malouf qualifia la fonction de l'enquêteur nommé par l'office de quasi judiciaire, tenant compte des pouvoirs très étendus qu'il pouvait exercer en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁹⁵. Partant de cette prémisse, il jugea que l'intimé avait violé les règles de justice naturelle en empêchant l'appelante d'être présente et représentée par un procureur pendant tout le déroulement de l'enquête. De plus, l'intimé devait permettre à l'appelante de faire entendre ses propres témoins, de produire une preuve par écrit, de faire des représentations et de contre-interroger les autres témoins. Enfin, on devait lui accorder le droit de prendre connaissance de toutes les pièces ou documents produits ou des dépositions recueillies lors de l'enquête.

Le juge Turgeon se rallia à l'opinion du juge Malouf, en soulignant toutefois que, même si l'enquêteur n'exerçait pas une fonction quasi judiciaire, il faudrait arriver à la même conclusion en se fondant sur la règle du *duty to act fairly*.

Dans ses motifs dissidents, le juge Monet prit pour acquis que l'office avait l'obligation d'agir équitablement. À son avis, l'enquêteur s'était conformé à cette obligation en offrant de faire à l'avocat de l'appelante un résumé des témoignages auxquels il n'avait pas assisté et en lui permettant d'assigner des témoins à comparaître « sous certaines conditions équitables ». De plus, il considéra que l'appelante ne pouvait revendiquer un droit au contre-interrogatoire ou à celui d'être informée des plaintes reçues à son

94. *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la Construction du Québec*, *supra*, note 69.

95. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q. 1977, c. C-37.

sujet par l'office. Selon lui, la reconnaissance de tels droits aurait pour effet de nuire inutilement au déroulement efficace de l'enquête.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*⁹⁶ fournit un autre exemple où la qualification du pouvoir d'enquête semble exercer une influence quant à la détermination des garanties procédurales reconnues à la partie visée ou affectée par l'enquête.

Les faits à l'origine du litige dans cette affaire sont les suivants. Le syndicat appelant avait déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne une plainte contre l'employeur Radio-Canada alléguant une situation de disparité salariale entre les employés, majoritairement masculins, affectés aux décors et ceux majoritairement féminins, travaillant aux costumes. Une personne a été nommée selon la loi pour enquêter sur la plainte et pour établir un rapport. Après avoir mené son enquête et donné aux deux parties l'occasion de présenter leurs observations, l'enquêteur a recommandé que la Commission rejette la plainte, étant d'avis que les disparités salariales étaient liées à un problème de classification. Suite au dépôt du rapport, le syndicat a soumis des observations écrites à la Commission. Celle-ci après avoir examiné ces observations ainsi que le rapport de l'enquêteur, décida de rejeter la plainte sans tenir d'audience.

Rendant jugement, le juge Sopinka conclut que la décision rendue par la Commission dans ces circonstances n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et ce motif suffisait pour rejeter la demande d'examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* présentée par l'appelant dans cette cause. Il poursuivit en affirmant que, dans les circonstances, la Commission devait, satisfaire à une obligation d'agir équitablement, bien qu'elle n'avait pas à observer les règles formelles de la justice naturelle. À son avis, la Commission s'était acquittée de cette obligation en informant les parties de la substance de la preuve réunie par l'enquêteur et en offrant aux parties la possibilité de répliquer à cette preuve et de présenter tous les arguments pertinents.

Pour les dissidents, la juge L'Heureux-Dubé exprima l'avis, dans un premier temps, que la décision de la Commission était légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Elle jugea ensuite que la Commission avait violé un principe de justice naturelle en procédant sans révéler aux parties en temps opportun non seulement le fondement factuel de sa décision, mais également son fondement juridique. De plus, il était

96. *Syndicat des employés de construction du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, *supra*, note 52.

indispensable, selon l'opinion des deux juges dissidents, que les parties puissent, par la tenue d'une audition, faire valoir de façon adéquate leurs arguments au sujet de la norme juridique applicable, c'est-à-dire la méthode d'évaluation utilisée par l'enquêteur. À cette occasion, la juge L'Heureux-Dubé insista sur le fait que toute la méthode d'évaluation pouvait comporter une certaine dose de subjectivité et n'était pas nécessairement à l'abri des « préjugés individuels et des stéréotypes sexuels ». D'où l'importance de la soumettre au bénéfice d'un débat contradictoire.

Il est intéressant de souligner qu'une dizaine d'années plus tôt, la Cour d'appel de l'Ontario devait se prononcer dans une affaire où les faits et les dispositions législatives en cause étaient quasi identiques. Dans *Re Downing and Graydon*⁹⁷, la majorité, composée des juges Blair et Wilson (maintenant à la Cour suprême et ayant souscrit aux motifs de la juge L'Heureux-Dubé) était cette fois d'avis que la décision de l'enquêteur de rejeter une plainte de discrimination salariale fondée sur le sexe était de nature quasi judiciaire. Elle décida en outre que l'enquêteur avait manqué à la règle *audi alteram partem* en ne révélant pas à la plaignante les critères selon lesquels il avait procédé à l'évaluation et à la comparaison des tâches accomplies par divers employés ainsi que la manière dont il interprétait les dispositions pertinentes de la loi à son cas. Le juge Lacoursière, dissident, exprima l'opinion que l'enquêteur devait plutôt se conformer à l'obligation d'agir équitablement et que la preuve ne révélait aucun manquement à cet égard.

En résumé on constate que la qualification des pouvoirs en cause fait encore l'objet de discussions au sein de la jurisprudence et exerce une influence au niveau de la détermination du contenu des garanties procédurales.

3.1.4. La notion d'équité englobe-t-elle le droit à une enquête à être tenue dans un délai raisonnable ?

Dans *Desormeaux c. Côté*⁹⁸, le juge Frenette de la Cour supérieure du Québec a affirmé qu'une décision de la Commission de police du Québec de

97. *Re Downing and Graydon*, (1979) 92 D.L.R. (3d) 355.

98. *Desormeaux c. Côté*, (1985) C.S. 522. Nous soulignons que la Cour d'appel a récemment accueilli le pourvoi à l'encontre de ce jugement : arrêt rendu le 7 septembre 1990 dans le dossier portant le numéro 500-09-000779-850. Le juge Dugas affirme que l'absence de précédent suffit « à démontrer que la Common Law n'a pas encore reconnu en droit administratif le droit à l'arrêt des procédures comme sanction du droit à un procès dans un délai raisonnable ». Il reconnaît cependant le caractère évolutif du droit administratif et la possibilité de l'émergence d'une obligation de célérité dans l'action des corps administratifs. À ce sujet, consulter également l'arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan rendu dans *Misra v. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan*, (1988) 36 Admin. L.R. 298 ainsi que la décision récente de la Cour supérieure du Québec dans *Scott c. Bourse de Montréal*, C.Q. Montréal, 500-02-004432-881, 15 août 1990, J.E. 90-1612.

tenir une enquête publique sur la conduite des requérants policiers plus de deux ans après les actes reprochés constituait un accroc à la règle de l'équité procédurale. Partant de la prémisse selon laquelle le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁹⁹ protège le droit des citoyens au bénéfice des règles de la justice naturelle et de la notion d'équité, le juge Frenette applique au cas dont il est saisi les critères dégagés de la jurisprudence au sujet du droit à un procès dans un délai raisonnable en vertu de l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À son avis, ces critères procèdent des mêmes principes fondamentaux de justice et de *fair play* que ceux qui sous-tendent les notions de justice naturelle et d'équité. L'équité commande donc que l'enquête de la Commission de police débute dans un délai jugé raisonnable.

Cependant, dans une autre affaire où la même question est soulevée, le juge Mélançon a affirmé qu'il ne pouvait se rallier à l'opinion de son collègue le juge Frenette à cet égard. Dans *Tougas c. Gosselin*¹⁰⁰, il souligne qu'il faut résister à la tentation d'inclure sous le couvert de l'équité des garanties procédurales développées dans le domaine du droit pénal et criminel comme le droit à un procès dans un délai raisonnable. Ces garanties n'ont pas nécessairement leur place dans le cadre d'une enquête, dont le but est de faire des recommandations « d'ordre général pour la gouverne des corps policiers ou d'ordre particulier à l'endroit d'un ou de plusieurs policiers, mais sans pouvoir les imposer, sauf dans la mesure prévue à l'article 34.2 de la loi de la Commission de police ». ¹⁰¹ Nous souscrivons à cette seconde approche qui fait la part des choses et évite que la notion d'équité développée en droit administratif ne devienne un espèce de fourre-tout.

3.1.5. La portée de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*

On ne saurait clore sur l'obligation d'équité des organismes d'enquête, sans ouvrir une parenthèse au sujet de la portée de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui prévoit le droit de toute personne, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant. Nous rappelons que le mot « tribunal » utilisé dans cette disposition inclut « un coroner, un commissaire enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires »¹⁰².

99. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

100. *Tougas c. Gosselin*, C.S. Mtl, 500-05-007675-851, 8 janvier 1987, J.E. 87-219.

101. *Id.*, p. 7.

102. Art. 56.1 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, *supra*, note 99. (L'italique est de nous.)

L'article 23 aurait-il alors pour effet de consacrer ou d'étendre par voie législative certaines garanties procédurales découlant de l'obligation d'agir équitablement et reconnues par la jurisprudence dans le cas de pouvoirs d'enquête qualifiés d'administratifs ? À notre connaissance, la jurisprudence ne fournit aucune réponse satisfaisante à cet égard.

Il est vrai que le juge Turgeon, dans l'affaire de la *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité*¹⁰³, énonce que la notion de *duty to act fairly* et les règles de justice naturelle « ont été consacrées législativement par la *Charte des droits et libertés de la personne*, notamment aux articles 23 et 34 ». ¹⁰⁴ Mais il ne mentionne pas les conséquences ou les effets pratiques de cette consécration.

D'autre part, dans une décision de la Cour supérieure rendue dans l'affaire *Commission scolaire St-Hyacinthe c. La Commission des droits de la personne*¹⁰⁵, le juge Deslongchamps conclut qu'un agent de la Commission enquêtant au sujet d'une plainte de harcèlement sexuel viole les exigences de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* en ordonnant l'exclusion de l'auteur présumé du harcèlement pendant le témoignage de la victime. Cependant, la Cour avait qualifié l'enquête de la Commission de processus quasi judiciaire. Pourrait-on croire alors que seules les enquêtes qualifiées de quasi judiciaires sont assujetties aux normes prescrites par l'article 23 de la Charte ? Dans cette hypothèse, la qualification de l'acte continuerait de jouer un rôle non négligeable dans la détermination des garanties procédurales dont bénéficient ceux qui font l'objet d'une enquête de la part d'organismes publics dans le domaine d'application de la Charte.

En somme, bien que la portée de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* demeure mal définie par la jurisprudence, celle-ci reconnaît néanmoins l'assujettissement des commissions d'enquête à l'obligation d'agir équitablement, l'étendue de cette obligations étant toutefois à définir selon les circonstances de chaque cas.

103. *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la Construction du Québec*, *supra*, note 69.

104. *Id.*, p. 176. L'article 34 de la *Charte des droits et libertés de la personne* se lit ainsi : « Toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal. »

105. *Commission scolaire St-Hyacinthe c. La Commission des droits de la personne*, (1983) 4 C.H.R.R. D/1275.

3.2. Le devoir d'équité incombant aux organismes publics dont les décisions affectent le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi

3.2.1. Les arrêts *Nicholson*, *Kane*, et *Knight*

Dans l'arrêt *Nicholson*¹⁰⁶, la Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Laskin, a statué qu'un comité des services de police avait une obligation d'agir équitablement lorsqu'il décidait de renvoyer un policier en période de stage (probation). En l'espèce, la Cour jugea que l'appelant aurait dû savoir pourquoi on avait mis fin à son emploi et avoir la possibilité de se défendre.

Dans l'affaire *Kane*¹⁰⁷, la Cour suprême décida majoritairement que le conseil d'administration d'une université saisi de l'appel d'un professeur suspendu sans traitement avait enfreint les principes de justice naturelle en entendant le témoignage du président de l'université en l'absence du professeur concerné. À cette occasion, le juge Dickson fit l'observation qu'une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. À son avis, le conseil devait accorder aux deux parties la possibilité de rectifier ou de contredire toute déclaration pertinente préjudiciable à leurs points de vue¹⁰⁸. Nous faisons remarquer qu'il fut alors plutôt question des principes de justice naturelle que ceux d'équité.

Dans l'arrêt *Knight*¹⁰⁹, rendu par la Cour suprême en mars 1990, la juge L'Heureux-Dubé, rédigeant les motifs de la majorité, décida qu'un conseil d'éducation¹¹⁰ devait agir selon les principes de l'équité procédurale lorsqu'il met fin au contrat d'un directeur de l'enseignement, soit l'intimé M. Knight.

Cette obligation d'agir équitablement fut reconnue malgré les dispositions du contrat d'emploi entre les parties, qui permettait à celles-ci d'y mettre fin, « même sans motif », sur préavis de trois mois. Il est vrai que dans ces circonstances, le contenu de l'obligation d'agir équitablement imposé au Conseil fut qualifié de minimal. Ainsi, celui-ci n'était pas tenu de fournir toutes les raisons de renvoi ; il suffisait de communiquer au directeur « les raisons générales de manière à lui indiquer en substance ce qui a

106. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1.

107. *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, *supra*, note 58.

108. *Id.*, p. 1113.

109. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47.

110. The Board of Education of the Indian Head School Division No 19 of Saskatchewan.

motivé le renvoi »¹¹¹. De plus, il n'avait pas à fournir à l'intimé la possibilité de faire ses représentations dans le cadre d'une audition en règle. La juge conclut que le Conseil s'était acquitté de ces obligations, la preuve révélant que les parties « avaient dit tout ce qu'elles avaient à dire » et que le Conseil, à l'occasion de diverses rencontres, s'était rendu suffisamment disponible à des fins de discussion pour fournir à l'intimé la chance de connaître parfaitement son point de vue.

Ces trois arrêts du plus haut tribunal du pays reconnaissent ainsi le droit du titulaire d'une charge publique à un traitement équitable ou conforme à la justice naturelle, dans le cas où l'organisme compétent prend une décision qui affecte sa sécurité d'emploi ou d'autres droits importants liés à son travail. Il s'agit certes d'un des gains les plus tangibles que l'on peut attribuer à l'introduction de la notion d'équité en droit administratif canadien¹¹². La tendance dégagée de la jurisprudence et particulièrement de l'arrêt *Knight*¹¹³ est d'élargir la catégorie de personnes pouvant bénéficier de cette protection.

3.2.2. La notion de charge publique

Dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin*¹¹⁴, lord Reid classe, aux fins de l'application des principes de justice naturelle, les congédiements en trois catégories : congédiement d'un serviteur par son maître ; congédiement d'une personne occupant une fonction selon bon plaisir ; et congédiement d'une personne occupant une fonction dont on ne peut être écarté que pour un motif valable.

En ce qui concerne la première catégorie, il n'y a aucun doute selon lord Reid que le maître peut mettre fin au contrat de son serviteur sans lui fournir de raisons. Ce dernier pourra cependant intenter une action en dommages devant les tribunaux pour rupture de contrat. Il est également d'avis que l'obligation de fournir les motifs de congédiement est absente dans les cas visés par la seconde catégorie, puisque la personne peut être démise de ses fonctions au gré de l'organisme qui l'emploie. Ainsi dans l'opinion de lord Reid. L'application du principe *audi alteram partem* est limitée aux congédiements de ceux qui exercent des fonctions dont on ne peut être écarté que pour un motif valable.

111. *Id.*, p. 686-687 des motifs de la juge L'Heureux-Dubé.

112. C'est du moins ce que l'auteur Mullan laisse entendre dans son article, *supra*, note 63, à la page 4 où il affirme : « [...] the frequency of subsequent cases involving statutory employment does mean that *Nicholson* also has a distinct place as a job security decision irrespective of the important theoretical ramifications of the judgment. »

113. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47.

114. *Ridge v. Baldwin*, *supra*, note 5, p. 62.

Bien que l'utilité de cette classification soit généralement reconnue dans la jurisprudence canadienne, l'exclusion visant la deuxième catégorie (fonctions selon bon plaisir) a été cependant critiquée dans un *obiter* par le juge en chef Laskin dans l'affaire *Nicholson*¹¹⁵. Celui-ci affirmait alors :

[...] il convient de réexaminer l'ancienne règle de *common law* qui dérive essentiellement du droit de la Couronne et qui porte que le titulaire d'une charge à titre amovible peut être destitué sans motif et sans préavis. C'est un anachronisme à l'époque des conventions collectives qui se sont répandues dans les emplois des secteurs publics et privés et protègent largement de la destitution arbitraire les employés qui ne peuvent invoquer le statut de titulaires de charge.¹¹⁶

Prenant appui sur cette remarque du juge Laskin et tenant compte de l'évolution du droit administratif, la juge L'Heureux-Dubé, dans l'arrêt *Knight*¹¹⁷, affirme clairement qu'une obligation d'agir avec équité incombe à un organisme public dans le cas de la destruction d'un employé occupant un poste à titre amovible (ou selon bon plaisir). Le juge s'écarte de la règle formulée par lord Reid à cet égard pour deux raisons principales. D'abord, elle fait la distinction entre le droit, fondé sur l'équité, d'une personne de présenter sa version des faits afin de tenter d'amener son employeur à changer d'avis et l'obligation de ce dernier de ne renvoyer que pour un motif valable. À cette occasion elle souligne que cette garantie au moyen de la procédure est d'autant plus précieuse que les motifs du renvoi ne sont pas sujet à examen. Deuxièmement, elle met l'accent sur le fait que les deux dernières catégories énoncées par lord Reid visent de façon semblable des fonctions ayant un caractère public ou un fondement légal. Dans cette optique, poursuit la juge L'Heureux-Dubé :

[...] le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leurs pouvoirs délégués.¹¹⁸

[...] le fait que le titulaire d'une charge publique puisse être renvoyé pour un motif valable ou au gré de l'employeur ne justifierait pas de faire une distinction à l'égard de l'existence d'une obligation d'agir équitablement, car dans les deux cas il s'agit de l'exercice de pouvoirs conférés par une loi.¹¹⁹

La Cour d'appel de la Saskatchewan dans *Cohnstaedt v. University of Regina*¹²⁰ a invoqué les mêmes considérations lorsqu'elle a jugé qu'un

115. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1.

116. *Id.*, p. 322-323.

117. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47.

118. *Id.*, p. 376 des notes de la juge L'Heureux-Dubé.

119. *Id.*, p. 376-377 des notes de la juge L'Heureux-Dubé.

120. *Cohnstaedt v. University of Regina*, (1986) 18 Admin. L.R. 1. La Cour suprême a accueilli partiellement le pourvoi de l'Université de Regina à l'encontre de cette décision : *Cohnstaedt v. University of Regina*, (1989) 36 Admin. L.R. 1. Elle n'a cependant pas jugé nécessaire de discuter des arguments relatifs à l'équité procédurale invoqués par les parties (p. 23).

comité formé de doyens d'une université était assujéti à une obligation d'agir équitablement au moment de mettre fin au contrat d'un professeur :

Our jurisprudence is now replete with decisions which hold that a tenure decision is amenable to attack under the rules of administrative law because tenure involves an element of public employment which takes it out of the realm of mere private contrat [...]

In this case we observe that the element of public employment is enshrined in the University of Regina Act. Section 62(f) of this Act empowers the Board of Governors, upon a recommendation of the President, to remove any member of the teaching staff or of faculty.¹²¹

Dans ce contexte, les critères qui reviennent le plus souvent sont ceux énoncés par lord Wilberforce de la Chambre des lords dans *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹²² :

One may accept that if there are relationships in which all requirements of the observance of rules of natural justice are excluded (and I do not wish to assume that this is inevitably so), these must be confined to what have been called "pure master and servant cases", which I take to mean cases in which there is *no element of public employment or service, no support by statute, nothing in the nature of an office or a status which is capable of protection*. If any of these elements exists, then, in my opinion, whatever the terminology used, and even though in some inter partes aspects the relationship may be called that of master and servant, there may be essential procedural requirements to be observed, and failure to observe them may result in a dismissal being declared to be void.

Dans une autre affaire émanant de la province de la Saskatchewan¹²³, la Cour du banc de la Reine jugea que l'emploi de photographe et de graphiste pour une commission scolaire ne comportait pas ce caractère public ou légal. Par conséquent, la commission pouvait mettre un terme à la relation d'emploi sans qu'on puisse lui reprocher un manquement à l'obligation d'agir équitablement, le recours approprié du salarié congédié étant l'action en dommages-intérêts contractuels.

À ce sujet, il convient de souligner que la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Knight* a clairement affirmé que « le devoir d'agir équitablement ne fait pas partie du droit commun du travail en tant que tel. Il procède plutôt du fait que l'employeur est un organisme public dont les pouvoirs dérivent d'un loi et doivent s'exercer en conformité avec les règles du droit administratif. »¹²⁴

121. *Id.*, p. 44-45.

122. *Malloch v. Aberdeen Corporation*, (1971) 2 All ER 1278, 1294. (L'italique est de nous.)

123. *Semchuk c. Regina of Education School Div. No 4*, (1988) 26 Admin. L.R. 88.

124. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47, p. 14 des motifs de la juge L'Heureux-Dubé. À ce sujet, consulter le texte suivant des auteurs Claude d'Aoust et Louise Dubé, « Le devoir d'équité procédurale de l'employeur privé », (1987) 47 R. du B. 4, 667.

Du point de vue de droit administratif, il faut donc faire la distinction entre la relation employeur-employé qui est à caractère privé et celle qui relève du droit public selon les critères fournis par lord Wilberforce dans *Malloch v. Aberdeen Corporation*¹²⁵.

Cette mise au point pourra s'avérer utile en raison de la confusion qui règne au sujet de l'étendue du champ d'application de l'obligation d'agir équitablement. En effet, nous avons assisté dans les dernières années à certaines tentatives d'élargir peut-être indûment son domaine d'application en utilisant la doctrine de l'équité à tous crins, sans faire les distinctions qui s'imposent.

Ainsi un arbitre de griefs s'autorisa de ces principes pour imposer à un employeur le devoir de traiter un employé avec équité et, tout au moins, l'entendre avant de le discipliner¹²⁶. La Cour supérieure a cependant accueilli la requête en évocation présentée à l'encontre de cette décision arbitrale au motif que l'arbitre avait ajouté des éléments au texte de la convention collective, en imposant à l'employeur des obligations qui ne s'y trouvaient pas. À cette occasion, la Cour a reproché à l'arbitre d'avoir transposé dans le cas présent des principes dégagés de l'affaire *Nicholson*, en faisant abstraction du contexte particulier dans lequel cette cause s'inscrivait, notamment du fait que l'agent Nicholson n'avait pas la possibilité de soumettre un grief¹²⁷.

Dans la décision *La Reine c. Association canadienne du contrôle du trafic aérien*¹²⁸ le juge Pratte de la Cour fédérale d'appel, s'exprimant au nom de deux juges sur trois, fut d'avis que les principes de l'équité procédurale ne s'appliquent pas aux « enquêtes de caractère essentiellement privé » qui « sont effectuées à la demande du ministère des Transports lorsqu'il existe des motifs de croire qu'un contrôleur aérien a commis une erreur ». Le juge a employé à cette occasion l'analogie suivante :

[...] leur seul but [de ces enquêtes] est d'établir les faits ; elles n'ont aucune valeur juridique puisqu'elles ne sont ni prescrites ni autorisées par la loi ou les règlements ; elles n'ont lieu que parce que le ministère des Transports ordonne qu'elles soient effectuées. Elles sont de la même nature que les enquêtes privées effectuées par un employeur pour déterminer si ses employés ont fait leur travail de manière satisfaisante. Il est vrai que ces enquêtes peuvent mener à certaines conclusions qui pourront servir plus tard de fondement à une mesure

125. *Malloch v. Aberdeen Corporation*, *supra*, note 122.

126. *Association des policiers-pompiers de Ville St-Georges Est et St-Georges Est (Ville de)*, Me Alain Larocque, arbitre, SA 86 08 149, 11 août 1986, D.T.E. 86T-764.

127. *Saint-Georges (Corp. municipale de ville de) c. Larocque*, (1984) R.J.Q. 644 C.S. (jugement en appel : dossier numéro 200-09-0000209-871).

128. *La Reine c. Association canadienne du contrôle du trafic aérien*, (1984) 1.C.F. 1081.

disciplinaire de la part de l'employeur. Toutefois, l'employeur peut refuser de tenir compte de ces conclusions puisqu'elles n'ont aucune valeur juridique et décider d'imposer ou non des sanctions, peu importe le résultat de l'enquête, ou même sans tenir d'enquête.

À mon avis, les principes de l'équité procédurale invoqués par l'intimée ne s'appliquent pas aux enquêtes de cette nature.¹²⁹

Ainsi l'application trop rapide des principes de l'équité procédurale dans le domaine des relations privées entre un employeur et un employé appelle une grande prudence et peut paraître injustifiée. Il importe d'analyser de façon attentive le contexte législatif sous-jacent à cette relation afin de déterminer si on retrouve suffisamment d'éléments permettant de rattacher l'emploi visé au droit public. Nous croyons que seulement dans un tel cas le recours à la notion d'équité procédurale du droit administratif puisse être justifié.

3.2.3. Quelques exemples fournis par la jurisprudence

Nous croyons utile à cette étape de donner quelques exemples où les tribunaux ont imposé une obligation d'agir équitablement à un comité ou à un organisme dont la décision affecte les droits reliés à l'emploi d'une personne. Dans la plupart des cas, les tribunaux font appel aux principes de l'équité procédurale, sans se demander si le caractère public de la fonction en cause justifie une telle démarche. Néanmoins, ces décisions illustrent les tendances qui se dégagent de la jurisprudence à cet égard et des garanties procédurales qui sont accordées sous le couvert de l'équité.

Dans l'arrêt *McCarthy c. Le procureur général du Canada*¹³⁰, la Cour d'appel fédérale décide, dans le contexte de la fonction publique, d'appliquer les principes de l'équité procédurale à l'acte de radiation du nom d'un employé de la « liste d'admissibilité ». Cette liste permet aux personnes qui y sont inscrites d'être nommées de préférence à ceux dont les noms suivaient sur la liste. De l'avis des deux juges majoritaires, la Commission de la fonction publique viole son obligation d'équité lorsqu'elle ne donne pas à l'employé les raisons de cette radiation et ne lui permet pas de faire des représentations à ce sujet, soit orales ou écrites¹³¹.

Si la radiation du nom d'une personne de la « liste d'admissibilité » est assujettie aux exigences de l'équité procédurale, il en est autrement du processus de sélection précédant l'établissement de cette liste. Selon le juge Le Dain, alors qu'il était à la Cour fédérale d'appel, dans *Evans*

129. *Id.*, p. 1085-1086. Les propos furent cités avec approbation par le juge Bisailon dans *Canadian Pacific c. Kates* (1986) R.J.Q. 1866, 1869.

130. *McCarthy c. Le procureur général du Canada*, (1981) 1 C.F. 309.

131. *Id.*, p. 316.

c. *Comité d'appel de la Commission de la fonction publique*¹³², un jury de sélection n'est pas tenu, en vertu des principes d'équité, d'entendre les candidats d'un concours. Soulignons que ces propos du juge Le Dain ont été cités avec approbation par la Cour suprême dans la même affaire¹³³.

D'autre part, comme on a pu le constater, les institutions d'enseignement et les universités constituent un lieu de prédilection en ce qui concerne l'application de la doctrine d'équité procédurale. En effet, les tribunaux ont reconnu à maintes reprises l'existence d'une obligation d'agir équitablement lorsque la carrière professorale d'un enseignant est compromise¹³⁴. On a ainsi décidé qu'un comité qui rejette la candidature d'un professeur en vue de la permanence doit communiquer à ce dernier l'essentiel des motifs de sa décision et lui donner l'occasion d'y répliquer¹³⁵. La même obligation incombe à un comité *ad hoc* mis sur pied par l'université pour déterminer si la thèse de maîtrise d'un professeur avait le niveau de pertinence requis pour lui permettre d'accéder à la permanence¹³⁶.

L'obligation d'agir équitablement fut également imposé dans le secteur hospitalier à un comité chargé de réviser les attributions de postes au sein d'un hôpital qui a décidé de procéder au remplacement du chef du service de neurochirurgie¹³⁷.

Dans l'arrêt *Philippe Morin c. Corporation de l'école Mission de l'Esprit-Saint*¹³⁸, la Cour d'appel du Québec a statué qu'une telle obligation incombe pareillement au conseil d'administration d'une corporation à but non lucratif lorsqu'elle prend la décision de destituer un de ses membres. Dans ce cas, le membre a droit de connaître les causes de la destitution et de faire valoir ses prétentions à cet égard.

Il existe évidemment de nombreuses décisions qui, dans le sillage des arrêts *Ridge v. Baldwin*¹³⁹ et *Nicholson*¹⁴⁰, accordent le bénéfice des

132. *Evans c. Comité d'appel de la Commission de la fonction publique*, (1981) 2 C.F. 845, 859, 860.

133. *Evans v. Public Service Commission Appeal Board*, (1983) 1 Admin. L.R. 16 : voir à la p. 25 (motifs du juge Estey) et aux p. 42-43 (motifs dissidents du juge Dickson).

134. Consulter à ce sujet l'article de C. D'Aoust et de L. Dubé, *supra*, note 124.

135. *Re Ruiperez and Board of Governors of Lakehead University*, (1983) 47 D.L.R. (3d) 154 (Ont. C.A.).

136. *Re Giroux and the Queen in Right of Ontario et al.*, (1984) 9 D.L.R. (4th) 725 (Ont. C.A.). Consulter également l'arrêt suivant de la Cour d'appel de l'Ontario : *Bennett v. Wilfrid Laurier University*, (1986) 15 Admin. L.R. 49.

137. *Re Peterson and Atkinson*, (1978) 23 O.R. (2d) 266 (Ont. Div. Ct.).

138. *Philippe Morin c. Corporation de l'école Mission de l'Esprit-Saint*, C.A. Mtl, 500-09-00896-837, 11 décembre 1984.

139. *Ridge v. Baldwin*, *supra*, note 5.

140. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1.

principes d'équité aux policiers. Dans l'affaire *Procureur général de la province de Québec c. Miller*¹⁴¹, un caporal au sein de la Sûreté du Québec a été destitué suite à une recommandation d'un comité de discipline. La Cour d'appel du Québec fut d'avis que le comité avait violé son obligation de traiter le caporal avec équité en ne le mettant pas au courant de la preuve recueillie contre lui afin qu'il puisse avoir la chance de la contredire. À ce sujet, un tribunal ontarien a déjà statué que l'autorité compétente est tenue dans cette situation d'aviser le policier « suffisamment à l'avance » des motifs de son congédiement afin de lui donner une chance « adéquate » de se défendre¹⁴².

Un autre arrêt de la Cour d'appel du Québec présente dans ce contexte un intérêt particulier puisqu'il traite de droit à l'assistance à un avocat, alors que les décisions précédentes ne font allusion qu'au droit d'être informé des motifs de la décision de l'autorité compétente et de se faire entendre à cet égard. Dans *L'Heureux c. Procureur général du Québec*¹⁴³, un comité a été nommé en vertu du code de discipline de la Sûreté du Québec pour étudier un cas impliquant un caporal soupçonné d'avoir transmis des informations confidentielles à des journalistes contre rémunération. Le caporal L'Heureux a été convoqué devant ce comité, où il a été informé sans avis préalable, des accusations portées contre lui. Lors d'une seconde convocation devant le comité, on lui a refusé le droit d'être assisté par des représentants de l'Association des policiers provinciaux, sous prétexte qu'il s'agissait d'une procédure de régie interne.

L'appelant fut alors suspendu de ses fonctions puis congédié. En accueillant l'action en nullité intentée par le policier à l'encontre de sa suspension et de son congédiement, la Cour d'appel conclut que la procédure suivie par la direction était illégale puisqu'elle enfreint non seulement le code de discipline mais également les principes de justice naturelle et d'équité. À ce sujet, la Cour déclare après avoir renvoyé aux principes de l'arrêt *Nicholson*¹⁴⁴ :

Même si les autorités de la Sûreté du Québec étaient excusables de procéder sommairement en vertu de l'article 40.11 (note : du code de discipline), ceci ne leur donnait tout de même pas un chèque en blanc leur permettant de mettre de

141. *Procureur général de la province de Québec c. Miller*, (1987) 22 Admin. L.R. 18.

142. *Bigger v. Town of Elliot Lake Police Commissioners Board*, (1984) 5 C.C.E.L. 174 (Ont. S.C., Div. Ct).

143. *L'Heureux c. Procureur général du Québec*, C.A. Mtl, 500-09-000-456-780, 31 mars 1981, J.E. 81-434.

144. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 1.

côté toute procédure de justice naturelle et en plus d'empêcher que l'appelant soit représenté par un procureur.¹⁴⁵

Soulignons que dans l'arrêt *Re Baschinsky et al. and Sawyer*¹⁴⁶ en 1973, la Cour suprême de l'Alberta avait déjà conclu qu'on ne pouvait nier le droit à un policier d'être assisté d'un avocat devant un inspecteur qui tenait une audition suite à une plainte alléguant l'abus d'autorité du policier. Il est à noter que le tribunal qualifia le processus devant l'inspecteur de quasi judiciaire et que, par conséquent, celui-ci était tenu d'agir judiciairement¹⁴⁷.

Il semble donc que cette garantie, reconnue autrefois par l'appel à l'obligation d'agir judiciairement, soit reconnue aujourd'hui par le biais de la doctrine d'équité procédurale. Ceci illustre encore une fois la difficulté de départager ces concepts.

Dans la même foulée, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a reconnu à une infirmière membre d'une association syndicale le droit d'être représentée par un avocat lors d'une procédure disciplinaire interne de l'association pouvant mener à son expulsion des rangs de l'association. Il faut noter qu'une ordonnance d'expulsion pouvait signifier la perte d'emploi du membre en raison de la présence d'une clause d'atelier fermé dans la convention collective négociée par le syndicat. Par conséquent, selon la Cour, les principes de l'équité procédurale devaient trouver application dans les circonstances et justifiaient le droit réclamé par le membre d'être assisté du procureur de son choix¹⁴⁸.

3.2.4. L'existence d'un autre recours à l'encontre d'un congédiement ou d'une autre sanction

Dans la décision *Saint-Georges (Corp. municipale de Ville de) c. Larocque*¹⁴⁹, le juge Allard de la Cour supérieure a refusé d'appliquer

145. *L'Heureux c. Procureur général du Québec*, *supra*, note 143, p. 14. (L'italique est de nous.)

146. *Re Baschinsky et al. and Sawyer*, (1973) 43 D.L.R. (3d) 96.

147. Consulter également l'arrêt *Joblin v. Chief Constable City of Vancouver Police Department*, (1985) 10 Admin. L.R. 204, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a reconnu à un policier le droit d'être accompagné par son avocat au moment d'être convoqué par un inspecteur suite à une plainte d'un citoyen, selon laquelle il aurait commis un abus d'autorité. De ce fait, elle a déclaré *ultra vires* un règlement limitant le droit à l'avocat dans ces circonstances car :

Legislature is not to be presumed to have authorized the Lieutenant Governor in Council to make a regulation which abrogates the common law rights of our citizens to justice and fairness (p. 208).

148. Il s'agit de l'arrêt *Re Wark and Green*, (1986) 23 D.L.R. (4th) 594.

149. *Saint-Georges (Corp. municipale de la ville de) c. Larocque*, *supra*, note 127.

les principes découlant du devoir d'équité dans le cas d'une suspension d'un policier. Dans ses motifs, il a pris en considération le fait que le policier bénéficiait d'une procédure efficace pour être entendu et se défendre, soit la procédure de grief.

Dans la même optique, le juge Letarte dans *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*¹⁵⁰ a rejeté l'action en nullité intentée par un policier municipal à l'encontre de sa suspension sans solde et de son congédiement. À son avis, la possibilité d'interjeter appel des décisions du conseil de ville devant trois juges de la Cour provinciale en vertu de la *Loi de Police*¹⁵¹ devait entraîner le rejet de l'action du demandeur bien que la preuve révélât que la ville avait manqué à son obligation d'agir équitablement. Le tribunal invoqua à cette occasion les principes énoncés par la Cour suprême dans *Harekin c. Université de Regina*¹⁵² voulant « que lorsque existe un appel efficace susceptible de corriger une injustice, c'est à cette procédure qu'il faut avoir recours et non au *certiorari* »¹⁵³. Il fit également remarquer que la déclaration de nullité du congédiement et de la suspension provisoire recherchée en Cour supérieure par le demandeur n'avait qu'une utilité limitée puisqu'elle ne permettrait pas de réviser le fond de la décision du conseil de ville, contrairement à la procédure d'appel.

Par contre, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Knight*¹⁵⁴ a affirmé que la procédure établie à l'article 113 de *The Education Act*¹⁵⁵ conférant au ministre de l'Éducation de la Saskatchewan le pouvoir discrétionnaire d'ordonner qu'une commission de révision enquête sur le congédiement, ne constitue pas une fin de non-recevoir au recours fondé sur l'obligation d'agir équitablement.

La juge L'Heureux-Dubé a fait à ce sujet les observations suivantes :

Le but de l'obligation d'agir équitablement est de faire en sorte que la procédure suivie par le Conseil pour prendre la décision de mettre fin à l'emploi de l'intimé soit juste envers celui-ci en ce sens qu'il a la possibilité de tenter d'amener le Conseil à changer d'avis. L'enquête ordonné en vertu de l'art. 113 de *The Education Act*, par contre, a pour objet la révision de la justification de la décision du Conseil de congédier un employé, révision qui porte donc sur le fond du renvoi. La Chambre des lords s'est trouvée devant une situation assez semblable dans l'affaire *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précitée, où l'enseignant congédié avait le droit de demander au secrétaire d'État d'enquêter sur les raisons de son congédiement. Comme le signale lord Wilberforce (à la p. 1297) :

150. *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, (C.S.) (1988) R.J.Q. 2817.

151. *Loi de police*, L.R.Q., c. P-13, art. 98.3 et s.

152. *Harekin c. Université de Regina*, (1979) 2 R.C.S. 561.

153. *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, *supra*, note 150, p. 2830.

154. *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47.

155. *The Education Act*, R.S.S. 1978, ch. E-0.1.

[TRADUCTION]

« Un droit limité d'en appeler sur le fond ne milite aucunement contre l'existence d'un droit d'être entendu au préalable et, s'il y a atteinte à ce droit, de faire annuler la décision. »

Les deux droits ont des raisons d'être distincts et j'estime en conséquence que l'existence du processus d'enquête prévu à l'art. 113 n'empêche pas notre Cour de conclure que le Conseil avait le devoir d'agir équitablement.¹⁵⁶

En somme, il faut conclure qu'un droit d'appel « limité » n'exclut pas la possibilité de prendre un recours devant les tribunaux supérieurs fondé sur l'obligation d'agir avec équité. Il pourrait en être autrement dans le cas où l'autre recours s'avère tout a fait adéquat pour pallier les manquements dont on se plaint.

3.3. La notion d'équité en milieu carcéral

3.3.1. Impact de l'arrêt *Martineau*

La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martineau*¹⁵⁷ a décidé qu'un comité de discipline d'un pénitencier est assujéti à une obligation d'agir équitablement lorsqu'il condamne un détenu à purger une peine dans l'unité spéciale de correction (isolement punitif) pour infraction aux règles de la discipline carcérale. Bien que le comité ne soit pas assimilé à un tribunal quasi judiciaire, il doit néanmoins respecter certaines exigences minimales à caractère procédural.

Le juge Dickson tient compte de la gravité des conséquences des décisions d'un comité de discipline pour justifier l'existence d'une telle obligation :

De plus, la décision du comité avait pour effet de priver une personne de sa liberté en l'incarcérant dans « une prison au sein d'une prison ». Dans ces circonstances, la justice élémentaire exige une certaine protection dans la procédure. Le principe de la légalité doit régner à l'intérieur des murs d'un pénitencier.¹⁵⁸

Poursuivant, le juge rejette l'argument fondé sur « la théorie de l'exception disciplinaire », voulant qu'on ne puisse réviser par voie de *certiorari* les décisions relatives à la discipline carcérale.

Par contre, tant le juge Dickson que le juge Pigeon, qui ont rédigé les motifs de la Cour, insistent sur le respect de l'autonomie des autorités carcérales en cette matière et sur la nécessité de ne pas entraver indûment l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les prisons. Le juge Pigeon

156. Affaire *Knight c. Indian Head School Division No 19*, *supra*, note 47, p. 680 des motifs de la juge L'Heureux-Dubé.

157. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40.

158. *Id.*, p. 622.

s'exprime ainsi, après avoir souligné que le litige dont la Cour était saisie ne portait que sur la question de compétence.

Je dois cependant souligner que l'ordonnance rendue par le juge Mahoney ne porte que sur la compétence de la Division de première instance, non sur la question de savoir si le redressement devrait être accordé dans les circonstances de l'espèce. Cela dépendra de l'exercice du pouvoir discrétionnaire judiciaire et, à cet égard, il sera essentiel de garder à l'esprit les exigences de la discipline carcérale [...] Il est particulièrement important de n'accorder ce redressement que dans des cas d'injustice grave et de bien veiller à ce que ces procédures ne servent pas à retarder le châtiment mérité au point de le rendre inefficace, sinon de l'éviter complètement.¹⁵⁹

À ce sujet, le juge Dickson précise qu'il ne faut pas se demander si la preuve révèle une violation des règles carcérales, mais plutôt s'il y a atteinte aux principes de l'équité procédurale¹⁶⁰.

3.3.2. Le droit d'un détenu d'être informé des motifs d'une décision prise contre lui et de se faire entendre à ce sujet

Quelques années plus tard, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de mettre en application dans l'affaire *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*¹⁶¹ les principes qu'elles avait énoncés dans l'arrêt *Martineau*¹⁶².

Dans cette dernière affaire, les appelants Cardinal et Oswald étaient détenus à l'établissement de Matsqui lorsque le 27 juillet 1980, ils ont été mêlés à une prise d'otage au cours de laquelle ils ont détenu un garde. En raison de ces événements, ils ont été transférés à l'établissement Kent, un pénitencier à sécurité maximale, où ils ont été placés en ségrégation ou isolement administratif sur les instructions verbales du directeur.

Selon l'article 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers*¹⁶³, la ségrégation des détenus devait être révisée une fois par mois par un comité de classement appelé Conseil d'examen des cas de ségrégation. Les appelants ont comparu devant le Conseil qui a recommandé au directeur la réintégration des appelants dans la population carcérale générale. Ce dernier a décidé cependant de ne pas suivre cette recommandation jusqu'à ce que les tribunaux aient rendu une décision quant aux accusations criminelles portées contre les appelants relativement à la prise d'otage. Le directeur s'est fié en cela à la connaissance qu'il avait acquise de la « dynamique » de l'établissement et à sa conviction qu'un relâchement prématuré

159. *Id.*, p. 637.

160. *Id.*, p. 630.

161. *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, (1985) 2 R.C.S. 643.

162. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40.

163. *Règlement sur le service des pénitenciers*, C.R.C. 1978, c. 1251.

des appelants au sein de la population carcérale aurait un effet « perturbateur ». Il n'a pas jugé opportun à cette occasion de faire part de ces réserves aux principaux intéressés et de leur accorder une chance d'être entendu à ce sujet.

Dans un premier temps, la Cour, sous la plume du juge Le Dain, a rappelé que les principes dégagés de l'arrêt *Martineau*¹⁶⁴ s'appliquaient en l'espèce et qu'il n'y avait pas lieu de faire à cet égard une distinction entre la ségrégation disciplinaire ou administrative. Elle a ensuite décidé qu'à la lumière des circonstances (prise d'otage), la décision initiale d'imposer la ségrégation revêtait un caractère suffisamment urgent pour dispenser les autorités carcérales de l'obligation d'aviser au préalable les détenus et de leur accorder une audition sur ce point.

Il en fut autrement de la décision du directeur de ne pas suivre les recommandations du Conseil d'examen des cas de ségrégation. En effet, l'équité exigeait, de l'avis de la Cour, que le directeur fasse connaître les motifs de sa décision prochaine et donne aux appelants une chance de contester leur bien-fondé. Cependant, le directeur n'avait pas à mener d'enquête indépendante au sujet de la participation des appelants à la prise d'otage et pouvait se fier en cela aux renseignements obtenus entre autres du directeur de l'établissement de Matsqui. À cette occasion, le juge Le Dain insista sur le fait que les exigences d'équité imposées dans ce cas n'alourdissaient pas indûment le processus de l'administration carcérale et respectaient l'équilibre à maintenir entre les intérêts de toutes les parties en présence. En outre, il fit la mise au point suivante au sujet de l'argument retenu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans cette affaire, selon lequel la violation de l'obligation d'agir équitablement n'avait pas entraîné la perte de compétence, cette violation n'ayant pas d'« importance suffisante » :

L'omission d'accorder une audition équitable, qui est de l'essence même de l'obligation d'agir avec équité, ne peut jamais être considérée en elle-même sans « importance suffisante » à moins que ce ne soit à cause de son effet perçu sur le résultat ou, en d'autres mots, à cause du tort réel qu'elle a causé. [...] j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la Cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.¹⁶⁵

164. *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40.

165. *Id.*, p. 660-661.

Ces propos sur les conséquences de la violation du devoir d'équité, qui semblent dépasser le cadre de la discipline carcérale, peuvent être interprétés de manière à limiter le pouvoir discrétionnaire des tribunaux supérieurs de décider de l'opportunité d'une intervention dans les cas de manquement aux règles d'équité. À notre avis cependant, on ne saurait y déceler la remise en question d'un principe bien établi en matière de révision judiciaire, particulièrement dans l'affaire *Harelkin*¹⁶⁶ de la Cour suprême du Canada, selon lequel une cour supérieure peut s'abstenir d'intervenir dans certaines circonstances, notamment en présence d'un droit d'appel efficace. Replacé dans le contexte du jugement, le dernier passage met plutôt l'accent sur l'importance de ne pas présumer du fond de la décision d'une autorité administrative dans le but de nier le droit à une procédure équitable.

Il est donc incontestable qu'une personne incarcérée au Canada puisse revendiquer le droit d'être traitée équitablement par les autorités carcérales et que ce droit englobe le droit à une « audition équitable », pour reprendre l'expression du juge Le Dain.

Cette exigence sur le plan des garanties procédurales ne peut être remplie que si on informe suffisamment l'intéressé au sujet de la nature des accusations portées ou de la preuve recueillie contre lui. Ainsi, dans la décision *Bull v. Prison For Women*¹⁶⁷, la Cour fédérale a jugé que le principe d'équité imposait au tribunal disciplinaire d'une prison l'obligation de communiquer au détenu les faits pertinents sur lesquels il se fonde pour déterminer la sévérité de la sentence ou de la punition, une fois la culpabilité du détenu reconnue. À cette occasion, la Cour d'appel a statué que le tribunal ne violait pas son obligation d'agir équitablement lorsqu'il décidait d'exclure le détenu ainsi que son procureur des discussions tenues avec des officiers du pénitencier concernant la peine appropriée dans les circonstances. Cette exclusion était en effet justifiée en raison de la nature confidentielle des informations relatives au dossier du détenu échangées lors de ces discussions et visait à protéger l'identité des informateurs au sein de l'établissement. La Cour fédérale fut cependant d'avis qu'il était possible, au terme de cet entretien, d'informer le détenu de l'ensemble des faits pertinents sans en dévoiler tous les détails ni compromettre la confidentialité des renseignements.

On retrouve d'ailleurs cette préoccupation de communiquer l'essentiel des faits à l'intéressé tout en protégeant l'anonymat des informa-

166. *Harelkin c. Université de Régina*, *supra*, note 152.

167. *Bull v. Prison For Women Disciplinary Trib.*, (1987) 25 Admin. L.R. 229, (F.C. [Trial Division]).

teurs dans l'arrêt *Demaria v. Regional Classification Board*¹⁶⁸. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a jugé que la décision des autorités carcérales de transférer un détenu à un pénitencier à sécurité maximale devait être annulée en raison d'un manquement à l'obligation d'agir équitablement. Bien que la direction de l'établissement fit parvenir un avis au détenu l'invitant à faire des représentations par écrit dans un délai de deux jours, cet avis fut jugé insuffisant puisqu'il ne permettait pas un droit de réplique adéquat. La Cour s'exprima dans les termes suivants :

Indeed the present case is an excellent example of the right to answer being frustrated and denied by the inadequacy of the notice.¹⁶⁹

Au sujet de l'équilibre à maintenir entre le droit à une procédure équitable et la nécessité de protéger la confidentialité des sources de renseignements, les tribunaux renvoient fréquemment aux propos suivants tenus par lord Denning dans *R. v. Gaming Board*¹⁷⁰ :

If the board were bound to disclose every detail, that might itself give the informer away and put him in peril. But, without disclosing every detail, I should have thought that the board ought in every case to be able to give to the applicant sufficient indication of the objections raised against him such as to enable him to answer them. That is only fair [...].

S'inspirant des mêmes principes, la Cour fédérale d'appel a annulé la révocation d'une libération conditionnelle de jour décidée par la Commission nationale des libérations conditionnelles. En effet, dans *Richards v. National Parole Bd*¹⁷¹, la Commission avait fondé sa décision sur le rapport d'un psychologue, dont le principal intéressé n'a eu connaissance qu'après l'audition. Selon la Cour, ce fait à lui seul suffit pour conclure que celui-ci n'avait pas eu droit à une audition équitable devant la Commission.

Dans la même perspective, il fut déjà décidé qu'un tribunal ou un comité de discipline devait permettre au détenu de procéder à un contre-interrogatoire des agents signataires d'un rapport d'infraction¹⁷² ou encore d'assister aux témoignages qui l'incriminaient et de contre-interroger ces témoins¹⁷³.

168. *Demaria v. Regional Classification Board*, (1986) 21 Admin. L.R. 227. Consulter également l'arrêt suivant de la Cour d'appel fédérale, où la Cour fut d'avis que le devoir d'équité procédurale n'englobe pas l'obligation de dévoiler des renseignements susceptibles de mettre en danger la vie des autres détenus : *Gallant v. Canada (Dep. Commissioner Correctionnal Service)*, (1989) 36 Admin. L.R. 261, 269.

169. *Id.*, p. 230.

170. *R. v. Gaming Board*, (1970) All E.R. 528, 533.

171. *Richards v. National Parole Bd*, (1986) 18 Admin. L.R. 119.

172. *Magrath c. La Reine*, (1978) 2 C.F. 232, (Division de première instance).

173. *Blanchard c. Le Comité de discipline de l'établissement de Millhaven*, (1983) C.F. 309 (Division de première instance). Consulter à ce sujet le texte de P. GARANT et de C. DUSSAULT, *supra*, note 55, p. 516 s. particulièrement p. 517.

3.3.3. Le droit à l'assistance d'un avocat

Il y a une réticence traditionnelle des tribunaux à reconnaître le droit à la représentation par avocat dans le cadre de la discipline carcérale. Comme il en fut question plus haut, les tribunaux sont animés par le souci de ne pas entraver indûment le processus disciplinaire qui exige normalement une action prompte des autorités carcérales. Dans l'arrêt *Fraser v. Mudge*¹⁷⁴, lord Denning résume bien cette approche :

[TRADUCTION]

[...] C'est aussi le cas des infractions aux règles de discipline carcérale. L'instruction doit en avoir lieu rapidement. Ceux qui procèdent à l'instruction doivent, bien sûr, agir équitablement. Ils doivent informer l'homme de l'accusation et lui donner une possibilité raisonnable de faire valoir sa défense. Mais cela peut se faire et se fait sans que l'affaire soit retardée par la représentation par avocat. Je ne suis pas d'avis que nous devrions modifier la pratique existante.¹⁷⁵

Dans la même décision, lord Roskill s'exprimait à peu près dans le même sens :

[...] et il me paraît que les exigences de la justice naturelle ne requièrent pas qu'une personne contre laquelle des procédures disciplinaires ont été intentées aient le droit absolu d'être représentée par avocat.¹⁷⁶

Nous soulignons que ces deux passages ont été cités avec approbation par le juge Pigeon dans l'arrêt *Martineau*¹⁷⁷.

Cependant, avec l'apparition de la notion d'équité, les tribunaux n'ont pas tardé à reconnaître dans certains cas le droit à l'assistance d'un avocat. Ainsi dans *Dubeau c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*¹⁷⁸, la Cour fédérale a statué que le requérant Dubeau avait, en vertu de la doctrine d'équité, le droit d'être représenté par son procureur devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque celle-ci procédait à la révocation de sa libération conditionnelle.

À cette occasion, la Cour fédérale a distingué cette affaire de la cause *Fraser v. Mudge*¹⁷⁹, en soulignant le fait qu'une commission de libérations conditionnelles n'est pas un comité de discipline de détenus. Elle s'est appuyée plutôt sur un autre jugement de lord Denning, *Pett v. Greyhound Racing Association, Ltd.*¹⁸⁰, dans lequel il affirmait qu'il y a lieu de permet-

174. *Fraser v. Mudge*, (1975) 1 W.L.R. 1132.

175. Passage reproduit dans l'arrêt *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 40, p. 636.

176. *Id.*

177. *Id.*, p. 636-637.

178. *Dubeau c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, (1981) 2 C.F. 37 (Division de première instance).

179. *Fraser v. Mudge*, *supra*, note 174.

180. *Pett v. Greyhound Racing Association, Ltd.*, (1968) 2 All E.R. 545.

tre la représentation par procureur dès qu'une accusation compromet la réputation ou les moyens d'existence (*reputation and livelihood*) d'une personne. La Cour n'a donc pas hésité à appliquer ce principe au cas d'une personne qui peut se voir privée de sa libération conditionnelle et de la possibilité de profiter d'une réduction de peine¹⁸¹. Il est à souligner que le même juge a affirmé peu après dans l'arrêt *Rain*¹⁸² qu'il n'y avait pas ouverture à ce droit lors d'un interrogatoire devant un agent des libérations conditionnelles, qui ne possède qu'un pouvoir de recommandation auprès de la Commission.

Dans l'arrêt *Minott c. Le Président du tribunal disciplinaire des détenus du pénitencier de Stony Mountain*¹⁸³, la Cour fédérale a reconnu pour la première fois la possibilité pour un détenu « traduit devant un tribunal disciplinaire d'une prison » de recourir à l'assistance d'un avocat. Le juge Nitikman a tenu compte de la disponibilité de l'avocat du requérant qui pouvait intervenir sans que cela entraîne un retard appréciable dans la tenue de l'audition. Mais il a insisté surtout sur le fait que le président du tribunal disciplinaire n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon judiciaire en fondant sa décision sur une directive du Commissaire aux pénitenciers, selon laquelle un prévenu n'avait pas le droit d'être représenté par un avocat dans ce contexte. Ce faisant, le « président n'a pas su faire la distinction entre le *Règlement sur le service des pénitenciers*, qui est de la nature d'une « loi » et l'article 12 de la directive du commissaire, déjà mentionné, qui ne revêt pas ce caractère de « loi ».¹⁸⁴ De plus, rien n'indiquait que le président du tribunal s'était attardé aux principes de l'équité procédurale.

Par contre, dans *Blanchard c. Le Comité de discipline de l'établissement de Millhaven*¹⁸⁵, le juge Addy de la Cour fédérale décide qu'il n'y a pas lieu de permettre à un détenu accusé de diverses infractions au *Règle-*

181. Au sujet du droit à la représentation par procureur devant la Commission des libérations conditionnelles, consulter les décisions suivantes : *Rain c. Commission Nationale de libérations conditionnelles*, (1982) 1 C.F. 85 (Division de première instance) où la requête du détenu d'autoriser la présence de son avocat fut rejetée, pour le motif, entre autres, que la preuve selon laquelle le requérant avait exigé la présence de son avocat à l'audience de la Commission était contradictoire ; *Morgan c. La Commission des libérations conditionnelles*, (1982) 2 C.F. 63, infirmé pour la Cour d'appel fédérale : (1982) 2 C.F. 648. Lire aussi le texte des auteurs P. GARANT et C. DUSSAULT, *supra*, note 55, p. 513 et suivantes.

182. *Id.*

183. *Minott c. Le président du tribunal disciplinaire des détenus du pénitencier de Stony Mountain*, (1982) 1 C.F. 323 (Division de première instance).

184. *Id.*, p. 336.

185. *Blanchard c. Le Comité de discipline de l'établissement de Millhaven*, *supra*, note 173.

ment sur le service des pénitenciers¹⁸⁶ d'être représenté par procureur devant un comité de discipline. À ce sujet, il tient les propos suivants :

La personne qui préside l'enquête est entièrement libre de permettre ou de refuser la présence de l'avocat qui représente le prisonnier. Il peut y avoir des auditions où les questions sont si complexes du point de vue juridique que l'obligation d'agir équitablement amène la nécessité de permettre la présence d'un avocat, mais je ne peux pour le moment concevoir une telle situation, surtout lorsque la personne responsable de l'enquête est un avocat dûment qualifié comme en l'espèce.¹⁸⁷

En somme, si les tribunaux se montrent plus enclins à reconnaître le droit à l'assistance d'un avocat dans le cas de révocation de libération conditionnelle, ils demeurent réticents à permettre la présence d'un procureur devant les comités ou les tribunaux disciplinaires d'un pénitencier.

3.3.4. Impact de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁸⁸

Selon l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. La notion de justice fondamentale qui apparaît à cet article englobe, selon l'arrêt *Singh c. M.E.I.*¹⁸⁹ de la Cour suprême du Canada, au moins la notion d'équité dans la procédure, « signifiant, dans l'ensemble que le tribunal appelé à se prononcer sur ses droits doit agir équitablement, de bonne foi, sans préjugé et avec sérénité, et qu'il doit donner à l'accusé l'occasion d'exposer adéquatement sa cause. »¹⁹⁰

Or, la jurisprudence récente reconnaît la possibilité pour les détenus de bénéficier de la protection offerte par cette disposition de la Charte et de se voir ainsi reconnaître certaines garanties procédurales plus facilement qu'en recourant à la notion d'équité développée en droit administratif.

Par exemple, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a décidé que la Commission nationale des libérations conditionnelles devait, en vertu des principes de justice fondamentale de l'article 7 de la Charte, fournir à un détenu les renseignements pertinents concernant la décision de le priver d'une libération sous surveillance obligatoire et de lui accorder une occasion valable d'y répondre¹⁹¹.

186. *Règlement sur le service des pénitenciers*, *supra*, note 163.

187. *Blanchard c. Le Comité de discipline de l'établissement de Millhaven*, *supra*, note 173, p. 311.

188. *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.U.) dans L.R.C. (1985) App. II, n° 44.

189. *Singh c. M.E.I.*, (1985) 1 R.C.S. 177.

190. *Id.*, p. 213.

191. *Ross v. Kent Institution*, (1987) 25 Admin. L.R. 67.

De même, le juge Teitelbaum de la Cour fédérale a statué que l'article 7 de la Charte garantissait le droit à un détenu, accusé de faire de la contrebande en prison, d'être informé de la preuve recueillie contre lui ainsi que « d'être représenté par procureur devant le tribunal disciplinaire du pénitencier ». La Cour fédérale a tenu compte en particulier des conséquences d'une condamnation par le tribunal disciplinaire, soit la possibilité d'être placé en isolement et de perdre le bénéfice d'une réduction de peine¹⁹².

Il est clair qu'un détenu traduit devant un comité de discipline en prison bénéficie, par le biais de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'une protection accrue sur le plan de la procédure, particulièrement en ce qui a trait au droit à l'assistance d'un avocat. Dans le jugement fort élaboré de *Howard v. Presiding Officer of the Inmate Disciplinary Court of Stony Mountain Institution*¹⁹³, la Cour d'appel fédérale affirme qu'il faut envisager la question de la représentation par procureur de manière différente, selon qu'on se fonde sur les principes de l'équité procédurale ou qu'on invoque la protection garantie par la Charte.

En effet, la question de la représentation par procureur relève, en vertu des principes sous-jacents à l'équité procédurale, de la discrétion de l'organisme administratif, qui doit évidemment l'exercer de manière raisonnable ou conforme à la loi.

Par contre, la présence de l'article 7 dans la Charte a pour effet de retirer cette question de la discrétion du comité et de l'élever au rang d'un véritable droit que les tribunaux supérieurs doivent reconnaître selon leur appréciation de la situation. Le passage suivant extrait des motifs du juge MacGuigan résume bien l'approche libérale adoptée par la Cour en interprétant la Charte :

In sum, other than, perhaps, in fact situations of unique simplicity, I cannot imagine cases where a possible penalty of earned remission would not bring into play the necessity for counsel. Indeed, in my view the probability that counsel will be required for an adequate hearing on charges with such consequences is so strong as to amount effectively to a presumption in favour of counsel, a departure from which a presiding officer would have to justify. The right-enhancing effect of the Charter thus greatly increases the ambit of protection afforded.¹⁹⁴

Il est à souligner que le juge MacGuigan attache une importance particulière à la gravité de la sanction que le tribunal disciplinaire a imposée

192. *Bailey v. Independent Chairperson of Disciplinary Court of Mission Institution*, (1987) 25 Admin. L.R. 219.

193. *Howard v. Presiding Officer of the Inmate Disciplinary Court of Stony Mountain Institution*, (1985) 11 Admin. L.R. 63.

194. *Id.*, p. 106-107.

au détenu Howard dans cette affaire, soit la perte de réduction de peine méritée. Le juge évite par ailleurs de dire s'il accorderait les mêmes garanties procédurales dans un cas où le détenu ne s'expose qu'à une peine d'isolement.

Ces arrêts illustrent la portée plus large de la protection offerte par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* au plan procédural par rapport à celle fondée sur l'obligation d'agir équitablement¹⁹⁵. Cependant, il n'est possible d'invoquer le bénéfice de cette disposition que si le droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité d'une personne est compromis, ce qui limite considérablement son champ d'application. Dans les autres cas, la notion d'équité conserve toute son utilité.

3.4. Autres autorités administratives assujetties aux exigences de l'équité procédurale

3.4.1. Le cabinet ou le conseil des ministres

Dans l'affaire *Le Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*¹⁹⁶, la Cour suprême devait se prononcer sur la question à savoir si le gouverneur en conseil avait l'obligation d'observer les règles de justice naturelle ou, du moins, l'obligation d'agir équitablement au moment d'examiner une requête présentée par une partie selon l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*¹⁹⁷. Cette disposition conférait au gouverneur en conseil le pouvoir, soit à la requête d'une partie, soit de sa propre initiative, de modifier ou de rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

Le litige dont était saisi la Cour dans cette affaire avait débuté par une décision du CRTC d'approuver une nouvelle tarification de Bell Canada. Les intimées (Inuit Tapirisat of Canada et l'Organisation nationale d'anti-pauvreté) décidèrent de se pourvoir devant le Cabinet (ou gouverneur en conseil) en vertu de l'article 64 précité, ce dernier rejeta cependant leur requête. Les intimées prirent alors un recours en *certiorari* devant la Cour fédérale à l'encontre de la décision du gouverneur en conseil, alléguant que celui-ci avait violé les principes de la justice naturelle ou à tout le moins ceux de l'équité procédurale.

195. Consulter également à ce sujet la décision de la Cour fédérale d'appel dans *Gallant v. Canada (Dep. Commissioner Correctionnal Service)*, *supra*, note 168.

196. *Le Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*, (1980) 2 R.C.S. 735.

197. *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17.

Les demanderessees intimées prétendirent entre autres que le gouverneur en conseil avait rendu sa décision à partir de divers documents requis du ministère des Communications, qui ne leur avaient pas été communiqués et au sujet desquels ils n'avaient pas eu l'occasion de répliquer.

Le juge Estey, qui rédigea les motifs de la Cour, affirma dans un premier temps que les décisions du Cabinet sont en principe assujetties au contrôle judiciaire des tribunaux. Cependant, il conclut, après avoir analysé les dispositions pertinentes de la loi, qu'il n'y avait pas lieu d'assujettir l'exercice du pouvoir du Cabinet en vertu de l'article 64(1) à des exigences d'ordre procédural, puisque l'Exécutif exerçait alors un pouvoir de nature législative. Il appuya sa conclusion sur l'opinion du juge Megarry dans l'arrêt *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone* :

Admettons que dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement. Mais cela ne me paraît s'appliquer au processus législatif, qu'il s'agisse de lois ou de législation déléguée.¹⁹⁸

On constate également que la Cour a retenu des considérations pratiques pour écarter l'application des règles de l'équité procédurale à un acte législatif consistant à établir les tarifs d'un service public tel un réseau téléphonique :

L'aspect pratique d'un avis à « toutes les parties » doit, selon les intimées, avoir une incidence sur l'interprétation qu'il faut donner au par. 64(1) dans les circonstances. En l'espèce, les intimées contestent les tarifs fixés par le CRTC et confirmés par le gouverneur en conseil. Bell Canada a de nombreux abonnés qui sont et seront tous certainement touchés jusqu'à un certain point par le tarif de taxes et de frais autorisé par le Conseil et révisé par le gouverneur en conseil. On pourrait soutenir que tous les abonnés devraient être avisés avant que le gouverneur en conseil n'aille de l'avant avec sa révision.¹⁹⁹

Poursuivant, le juge Estey indiqua clairement que des considérations différentes pourraient entrer en jeu lorsque la *res* ou l'objet de la contestation est de nature personnelle ou propre au requérant. Par conséquent, ce jugement ne semble pas avoir pour effet de soustraire en toutes circonstances les décisions du Cabinet à l'obligation d'agir équitablement.

C'est ainsi que la Cour d'appel fédérale a annulé, dans *Desjardins c. Bouchard*²⁰⁰, un décret du gouverneur en conseil révoquant le pardon de l'appelant qui avait été accordé conformément aux dispositions de la *Loi sur le casier judiciaire*²⁰¹. Le juge Pratte a distingué à cette occasion le pouvoir conféré par cette loi de celui qui avait fait l'objet de l'analyse de la

198. *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, *supra*, note 19, p. 1378.

199. *Le Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*, *supra*, note 196, p. 754.

200. *Desjardins c. Bouchard*, (1983) 2 C.F. 641.

201. *Loi sur le casier judiciaire*, S.R.C. 1970 (1^{er} supp.).

Cour suprême dans l'affaire *Inuit Tapirisat*²⁰², en insistant sur la dimension individuelle plutôt que collective de la révocation du pardon. À son avis, si le gouverneur en conseil pouvait rejeter une demande de pardon sans avoir à entendre la personne concernée, la révocation d'un pardon avait des conséquences plus lourdes pour cette dernière. En effet, la personne se voyait, dans le second cas, privée d'un droit plutôt que frustrée d'un privilège. Dans ces circonstances, le Cabinet ne pouvait en toute justice procéder à la révocation du pardon « sans avoir préalablement permis à l'intéressé de contester l'existence des faits sur lesquels on veut se fonder pour exercer le pouvoir de révocation. »²⁰³ Cependant, il a précisé que le gouverneur en conseil n'était pas tenu d'entendre lui-même l'intéressé.

À l'instar de son collègue, le juge Le Dain constata que le cabinet avait violé son obligation d'agir équitablement, en ne portant pas à la connaissance de l'appelant les faits précis qui justifiaient la révocation du pardon. D'autre part, le juge convint de la difficulté de préciser le contenu des garanties procédurales dont devrait bénéficier une personne touchée par une décision du Cabinet, qu'il qualifia d'instance « dénuée de formalisme », « d'inaccessible » et « d'impénétrable ». Le juge Le Dain conclut, au terme de son analyse :

Vu ces difficultés, je me demande s'il est vraiment possible, par interprétation de la loi, d'imposer une norme effective et vérifiable d'équité dans la procédure au gouverneur en conseil lorsqu'il révoque un pardon. Je ne puis me convaincre toutefois que le législateur ait voulu qu'un pardon puisse être révoqué par ce motif qu'une personne a cessé de se bien conduire, sans que l'intéressé se voit donner la possibilité de réfuter les faits qu'on lui reproche, au moment où l'affaire est soumise au Cabinet par voie de recommandation. Il vaut mieux en ce cas qu'il y ait quelque chose qui ressemble tant soit peu à l'équité dans la procédure plutôt que l'absence totale de cette équité.²⁰⁴

D'autres décisions témoignent de la volonté des tribunaux d'imposer au conseil des ministres une obligation minimale d'équité, lorsque celui-ci prend des décisions à portée individuelle ou particulière. Il en fut ainsi dans un cas où le Cabinet agissait comme tribunal d'appel dans une affaire d'octroi ou d'annulation de permis²⁰⁵ ou dans une affaire où le lieutenant-gouverneur en conseil a annulé la décision d'un tribunal administratif de rejeter la demande d'une municipalité concernant l'emplacement d'un site servant de dépotoir intermunicipal²⁰⁶.

202. *Le Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*, *supra*, note 196.

203. *Desjardins c. Bouchard*, *supra*, note 200, p. 651.

204. *Id.*, p. 654.

205. *Re Gray Line of Victoria Ltd. and Chabot*, (1981) 117 D.L.R. (3d) 89 (B.C.S.C.).

206. *S.W. Oxford v. A.G. Ont.*, (1985) 8 Admin. L.R. 30 (Ont. H.C.). Consulter également la décision récente de la Cour fédérale du Canada (Division de première instance) dans *National Anti-Poverty Organization v. Attorney General of Canada*, (1988) 32 Admin. L.R. 1.

3.4.2. Les décisions des autorités ministérielles

La jurisprudence reconnaît également que les autorités ministérielles sont assujetties aux règles de l'équité procédurale. Par contre, comme dans le cas du conseil des ministres, les tribunaux tiennent compte de la nature de l'organisme et n'imposent en général l'obligation aux ministres de se conformer à des exigences d'ordre procédural que dans la mesure où celles-ci ne risquent pas d'alourdir indûment le processus décisionnel en cause. Les juges feront aussi à l'occasion la distinction entre une décision qui affecte directement les droits d'un administré et celle qui concerne plutôt le refus d'un privilège²⁰⁷.

3.4.3. Les décisions des autorités municipales

Il ressort de la décision de la Cour suprême dans *Homex Realty and Development Co. Ltd c. Corporation of the Village of Yyoming*²⁰⁸ que la décision d'un conseil de ville ou de village pourra être assujettie dans certaines circonstances aux exigences de la justice naturelle ou de l'équité procédurale. Selon les principes énoncés dans cet arrêt, une autorité municipale pourrait être tenue de se conformer à une obligation d'agir équitablement ou judiciairement (selon la qualification retenue) si le règlement qu'elle adopte s'apparente davantage à une décision tranchant un conflit entre des intérêts particuliers opposés (*lis inter partes*) plutôt qu'à un acte de nature législative affectant les droits et les obligations de la collectivité en général. Ainsi, il fut décidé dans cette affaire qu'une municipalité, qui déclare non enregistré le plan de subdivision des lots d'une propriété sans fournir au propriétaire un avis préalable et sans lui offrir la possibilité de faire valoir son point de vue, n'agit pas de façon équitable.

207. Nous vous renvoyons à ce sujet au texte des auteurs P. GARANT et C. DUSSAULT, *supra*, note 55, p. 527 s. ainsi qu'aux décisions suivantes : *Kindler v. Canada, etc.*, (1987) 26 Admin. L.R. 186 (Cour d'appel fédérale) (ordre de déportation du ministre) ; *Re Mac's Convenience Stores Inc. and Minister of Environment of Ontario*, (1984) 12 D.L.R. (4th) 443 (Ontario High Court) (ordonnance du ministre de l'Environnement de nettoyer les contaminants dans une station de service aux frais de l'opérateur) ; *Lapointe v. Minister of Fisheries and Oceans*, (1985) 9 Admin. L.R. 1 (Cour fédérale, Division de première instance) (pouvoir du ministre des Pêches et Océans de suspendre un permis de pêche et l'enregistrement d'un bateau) ; *Scarborough Community Legal Services c. La Reine*, (1985) 2 C.F. 555 (Cour d'appel fédérale) (refus d'octroyer le statut d'organisation charitable par le ministre en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada) ; *Islands Protection Society v. R. in Right of British Columbia*, (1979) 4 W.W.R. 1 (B.C.S.C.) (remplacement par le ministre d'un permis d'exploitation commerciale des forêts) ; *Kowarsky c. P.G. du Québec*, *supra*, note 73 (autorisation de perquisitionner émise par le sous-ministre du Revenu du Québec).

208. *Homex Realty and Development Co. Ltd. c. Corporation of the Village of Wyoming*, (1980) 2 R.C.S. 1011.

Dans une autre cause, la Cour supérieure a accueilli une requête pour injonction interlocutoire présentée par un administré qui s'est vu privé de son droit de participer à toutes les activités sportives organisées par la Ville de Montréal ainsi que le droit d'utiliser les équipements sportifs de cette ville²⁰⁹.

Également, la décision du comité exécutif d'une municipalité de ne pas renouveler un permis pourra être soumise aux principes de l'équité procédurale²¹⁰.

Conclusion

En somme, la notion d'équité procédurale, apparue pour la première fois en 1967 sous l'expression *duty to act fairly* en droit britannique, n'a pas tardé à s'implanter solidement en droit administratif canadien, favorisée en cela par plusieurs jugements du plus haut tribunal du pays. Elle est née de la volonté des tribunaux de se libérer du modèle traditionnel de classification

209. *Labelle c. Montréal (Ville de)*, C.S. Montréal, 500-05-013788-847, 13 février 1985, J.E. 85-260.

210. *Discothèque Fumée Liquide Inc. c. Montréal (Ville de)*, (1983) R.D.J. 85 (C.A. Mtl); consulter également la décision *Thanshelter Group Inc. v. Committee on works and operations* où la Cour d'appel du Manitoba affirme que la décision d'une municipalité d'octroyer des contrats concerne les affaires commerciales de la ville et n'est pas révisable par voie de *certiorari*.

Il est pratiquement impossible de dresser une liste exhaustive de tous les organismes assujettis à un moment ou l'autre par les tribunaux à l'obligation d'agir équitablement. En règle générale, cela peut être le cas dès qu'un organisme ou un agent administratif, qui ne revêt pas tous les attributs d'un tribunal quasi judiciaire, prend une décision qui affecte suffisamment les droits d'un particulier pour rendre nécessaire l'imposition de certaines garanties procédurales.

À ce sujet, les tribunaux ont déjà appliqué les principes de l'équité procédurale aux actes suivants : annulation de bail d'un locataire occupant un logement à loyer modique par une corporation publique (*Re Webb and Ontario Housing Corporation*, (1979) 93 D.L.R. (3d) 187 (Ont. C.A.)); autorisation accordée à un employeur par une régie des rentes de toucher le surplus d'un régime de retraite privé, (*Collins v. Pension Commission of Ontario*) (1986) 21 Admin. L.R. 186 (Ont. S.C. [Cour divisionnelle]); refus d'accorder la résidence permanente décidé par un agent d'immigration : (*Muliadi v. Canada (Min. of Employment and Immigration)*, (1986) 18 Admin. L.R. 243 (Cour d'appel fédérale); *Yang v. Canada (Min. of Employment and Immigration)*, (1989) 36 Admin. L.R. 235. Consulter également les décisions suivantes au sujet du devoir d'agir avec équité incombant aux officiers d'immigration : *Monfort c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (1980) 1 (C.F.) 478 (Cour d'appel fédérale) (demande d'autorisation d'un citoyen haïtien de séjourner au Canada à titre de visiteur); *Fung v. Canada (Min. of Employment and Immigration)*, (1986) 18 Admin. L.R. 260 (Cour fédérale de première instance) (refus d'accorder la résidence permanente à un requérant atteint de tuberculose).

des fonctions créées par la loi entre catégories quasi judiciaire et administrative, selon laquelle on accordait les garanties procédurales fondées sur la justice naturelle aux citoyens affectés par une catégorie de décisions tout en les niant aux autres.

C'est pour combattre l'injustice découlant de cette dichotomie que les auteurs et les juges ont adopté un modèle permettant une application plus souple des principes de justice naturelle reconnaissant la nécessité d'assujettir les autorités dites administratives à certaines exigences d'ordre procédural.

Même s'il n'était pas absolument indispensable de créer pour cela une notion nouvelle — la flexibilité inhérente au concept de justice naturelle eut été suffisante —, l'apparition d'une expression nouvelle, soit l'obligation d'agir équitablement ou *duty to act fairly*, symbolisait le désir des tribunaux d'assujettir une nouvelle catégorie d'organismes à des règles procédurales particulièrement souples, adaptées aux circonstances de chaque espèce.

Le contexte législatif en présence, la nature de l'organisme en cause et la gravité des conséquences d'une décision sur les droits des intéressés devenaient des critères importants afin de déterminer le contenu des garanties procédurales dans un cas précis. Les tribunaux étaient animés également par le souci de ne pas alourdir indûment le processus décisionnel, particulièrement dans les domaines où les administrés sont en droit de s'attendre à une action prompte et efficace de l'administration.

D'ailleurs, les tribunaux ont généralement favorisé une approche empreinte de prudence et de retenue et ont su éviter le piège de transposer toute la panoplie de garanties de la justice naturelle dans un contexte différent de celui d'un organisme quasi judiciaire.

D'autre part, les réserves que l'on a pu entretenir à l'origine quant au caractère fluide ou imprécis de la notion d'équité se sont estompées depuis, puisque nous disposons déjà d'un ensemble de règles permettant aux administrés, dans bien des cas, de connaître avec une précision relative l'étendue de leur droit à un traitement équitable.

Bien qu'à l'ère des chartes des droits et libertés, on puisse s'interroger sur l'avenir de la notion d'équité, celle-ci continue de jouer à l'heure actuelle un rôle important dans les domaines nombreux où les chartes ne trouvent pas application. Quoi qu'il en soit, l'obligation d'équité, tout comme la justice naturelle, tire sa source des principes fondamentaux du système de droit anglais et canadien, puisqu'elle s'inscrit dans la mission confiée aux tribunaux de lutter contre l'arbitraire au sein de l'administration.